



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/1/7
19 September 2000
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会
第一次会议
2000 年 12 月 11 日至 15 日于法国蒙彼利埃
临时议程*项目 4.5

遵守 (第 34 条)

建立卡塔赫纳生物安全议定书下的遵守程序和机制

执行秘书的说明

一. 导言

1. 随着近年来多边环境协定数目的增加,国际社会日益注意和关注保证各国履行其国际环境义务的问题。在联合国环境与发展会议(环发会议)的筹备过程中,遵守问题是引起重视的重要问题之一。随后,于 1993 年 4 月,欧洲的环境部长在卢塞恩的一次会议上通过了一项宣言,敦促联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)所覆盖区域内的各环境公约的缔约方在这些公约的理事机构内进行合作,建立遵守机制,以便解决不履行条约义务的问题。从那时以来,在关于最近达成的各项环境协定的谈判中,以及在为增进遵守、实施和强制执行多边环境协定的现有机制和程序所提出的各种倡议中,国际社会都显示了自己的关注。

2. 《卡塔赫纳生物安全议定书》与《生物多样性公约》不同,明确规定了应建立保证使议定书得到遵守的程序和机制。第 34 条规定,公约缔约方大会作为议定书的缔约方会议,应当在其第一次会议上审批为促进对议定书各项条款的遵守和解决违约问题所建立的合作程序和机构性机制。这样的程序和机制应该包括规定在适当时提供建议和协助,并应独立于《公

* UNEP/CBD/ICCP/1

约》第 27 条建立的解决争端程序和机制，同时不对后者造成妨碍。

3. 根据缔约方大会第五届会议通过的卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会的工作计划，政府间委员会应把遵守问题作为其第一次会议将审议的问题之一（第 V/1 号决定，附件，A 节，项目 5）。在这方面，缔约方大会要求政府间委员会审议以下问题：

(a) 遵守机制的基本组成部分；

(b) 遵守机制可以选择的各种方式。

4. 为帮助委员会审议这些问题，执行秘书编写了本文件，其中讨论了各项多边环境协定中的有关先例，探讨了正在制订遵守机制方面采取的举措，并概述和讨论了《卡塔赫纳议定书》下的遵守机制可以包括的基本组成部分和可以选用的办法。

二. 关于各项多边环境协定现有遵守机制的讨论

5. 1970 年代以来通过的若干多边环境协定均努力制订措施，以便核查对其条款的遵守情况。在很多情况下，这样的措施仅限于要求缔约方定期提交国家报告，说明为履行其义务所采取的措施。尽管各项协定的秘书处和其他缔约方可以通过这些报告来评估所涉缔约方履行义务的程度，但很多协定并未具体规定在这些国家报告表明一个缔约方没有履约的情况下应采取的方针。处理违约问题的正式程序仍然很少见，建立这种程序的工作基本上处于萌芽状态。只有以下三项多边环境协定在这方面作出了具体规定：《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种贸易公约》）、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》和欧洲经委会的《远距离越境空气污染公约》。本节将讨论并分析这三项协定所确立的机制，以便从中吸取可能有助于在《卡塔赫纳生物安全议定书》下审议这个问题的经验教训。

A. 《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种贸易公约》）

6. 《濒危物种贸易公约》于 1973 年在华盛顿通过，并于 1975 年生效。该公约当前有 152 个缔约方。《濒危物种贸易公约》寻求保护濒危和遭受威胁的物种，通过管制或禁止这些物种及其标本的国际贸易来使其不遭受过分采猎。《公约》建立了一个许可证制度，必须事先向指定官员出示许可证，才能获得允许，把清单上开列的物种和标本带出任何缔约国的国界。国家管理机构根据每个缔约方建立的国家科学主管机构的建议颁发进出口许可证。

7. 《濒危物种贸易公约》的违约机制是在很多年中逐步建立起来的，其主要依据是《公约》中有关报告规定和国际措施的条款（第八、七和十三条），以及缔约方大会在多年中通过的各项决议和决定。

8. 《濒危物种贸易公约》第八条要求各缔约方定期向秘书处提交报告，说明本国对《公约》的执行情况。该报告还应该说明为保证执行公约的各项条款所采取的法规措施和行政措施。第八条为处理违约行为建立了一个简单的基本程序：秘书处如果获取情报，表明某个缔约方不履行条约义务，则应该把这种情况通报所有所涉缔约方的管理机构。所涉缔约方在接获通报之后，应该在本国法律允许范围内向秘书处呈报任何有关的事实，并在适当情况下提议补

救措施。如果所涉缔约方认为应该进行一次调查，可以由一名或多名经过该缔约方明确授权的人士进行调查。缔约方大会将对该缔约方所提供的资料或从调查中得到的资料进行审查，并提出任何据其认为是适当的建议。

9. 濒危物种贸易公约缔约方大会通过的若干决定和决议扩充了这些规定。第 Conf. 7.5 号决议规定了一个月的时限，如果秘书处要求就某项关于违约的指控说明情况，缔约方应该在这个时限内作出答复。缔约方大会第六届会议首次建立了一个公约常设委员会（第 Conf. 6.1 号决议），并在第九届会议上对其进行了改组（第 Conf. 9.1 号决议）。该常设委员会由 6 个主要地理区域中的每个区域根据决议规定的标准选举产生的缔约方组成。常设委员会在缔约方大会休会期间监督公约的工作，并就公约的执行问题向秘书处提供一般性的政策指导和业务指导。该委员会审查缔约方不遵守公约条款的问题，就这些问题作出适当决定，并建议缔约方大会采取行动。

10. 第 10.121 和 122 号决定要求分别向缔约方大会每届常会提交关于违约行为和其他执行问题的报告。在实践中，遵守情况是由动物和植物委员会（同样是根据第 Conf. 9.1 号决议设立的，负责进行重要的贸易审查，这种审查经常导致建议就具体物种采取贸易措施）和秘书处进行监测，在监测时依据的信息来自世界大自然基金和自然保护联盟联合举办的野生物贸易监测方案，TRAFFIC 方案。

11. 秘书处一旦确定某个缔约方在执行公约方面存在重大问题，便应该：（一）与该缔约方进行合作，以便争取解决问题并提供建议和技术援助；（二）将问题上报常设委员会，该委员会可以为解决问题直接同有关缔约方联系；和（三）通过发出通知的形式随时尽量使缔约方大会充分了解这种在执行中出现的问题，并了解为解决问题采取的行动（第 Conf. 7.5 和 8.4 号决议以及第 Conf. 10.115 号决定）。如果不遵守协定的情况一直持续，或缔约方大会关于补救措施的决定没有得到遵守，常设委员会可建议缔约方大会禁止违约的缔约方从事《濒危物种贸易公约》所涉标本的贸易（第 Conf. 10.18 号决定）。已经对若干缔约方进行了这样的贸易制裁。但是，应该指出，贸易禁令是最后不得已采取的措施。《濒危物种贸易公约》的框架非常强调通过谈判以及技术援助和建议来劝导缔约方遵守协定。

B. 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》

12. 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》是于 1987 年作为 1985 年《保护臭氧层维也纳公约》的议定书获得通过，于 1989 年生效，当前有 172 个缔约方。

13. 《议定书》的目标是减少并最终消除其 4 个附件开列的所有类型消耗臭氧层物质(ODS)的产量和消费量。《议定书》为各缔约方规定了一系列规定日期，缔约方应该在这些日期之前按规定的百分比削减产量和消费量。对同非缔约方的贸易规定了限制，以便促使各国普遍参与《议定书》，并防止为绕过《议定书》的管制措施转移工业设施。

14. 《蒙特利尔议定书》是第一项寻求全面处理违约问题的多边环境协定。《议定书》第 8 条作出的规定使得建立一个违约程序成为可能，其中要求缔约方大会在其第一届会议上“审议并核准程序和机构性机制，以便确定不遵守其条款的情况，并处理经发现违约的缔约方”。1990 年，缔约方大会核准了一个临时的违约程序，以便监测对《议定书》的遵守情况并保证

其得到遵守。缔约方大会第四届会议于 1992 年对临时程序进行了审查，并将其改为常设程序。缔约方大会第九届会议成立的法律和技术专家特设工作组进一步审查了违约程序的运作情况，1998 年 11 月举行的缔约方大会第十届会议又通过了对违约程序进行的修正。

15. 该程序旨在成为一个非对抗性、采取调解方式以及合作的机制，其目的是鼓励并协助不履行义务的缔约方充分遵守《议定书》。实际上，制订了该机制的工作组强调，违约程序应该是简化、非对抗性和透明的，并由缔约方大会来负责作出决定。人们认为，如果建立一个协助并鼓励各缔约方遵守协定，而不带有指控和对抗性质的制度，将更有利于实现《议定书》的目标。

16. 上述程序由实施委员会负责管理，该委员会由缔约方大会选举的 10 个缔约方组成，这些成员任期两年，根据公平地域分配原则产生。可以通过以下三个方式之一启动违约程序：

- (a) 一个或多个缔约方就另一缔约方履行其义务的情况向秘书处提出申诉；
- (b) 秘书处获悉某个缔约方可能存在违约情况；和
- (c) 缔约方本身得出结论认为，尽管其作出了最大和真诚的努力，仍然无法充分履行《议定书》为其规定的义务。

17. 实施委员会的职责除其他外包括：

- (a) 接受和审议向其提交的任何关于违约问题的信息，并就此提出报告；
- (b) 接受和审议秘书处向其转交的任何资料和意见，并就此提出报告；
- (c) 在其认为必要时通过秘书处要求就审议中的事项提供更多资料；
- (d) 查明与具体违约问题有关的事实和可能的违约原因，并向缔约方大会提出建议；
- (e) 应有关缔约方的请求在该缔约方的领土上收集资料；和
- (f) 为制订其建议同《议定书》的财务机制交换信息。

18. 根据规定，该委员会应该审议向其提交的文件、资料和意见，“以便保证在尊重《议定书》各项规定的基础上以友好方式解决问题”。委员会向缔约方大会提交报告，包括提交任何据其认为是适当的建议。缔约方大会在收到委员会的报告之后，可以决定并采取措施来确保《议定书》得到充分遵守，包括采取措施协助各缔约方遵守《议定书》和推动实现《议定书》的各项目标。工作组应缔约方大会的请求制订了一份指示性清单，上面开列了缔约方大会可以对违约行为采取的措施。工作组提出了三类措施，缔约方大会第四届会议通过了这些措施，并将其列入指示性清单。这些措施是：

- (a) 提供适当援助，包括收集和上报数据方面的援助、技术援助、技术转让和财务援助、交换信息和培训；

- (b) 发出警告；
- (c) 根据有关暂停实施某项条约的适用国际法规则，暂停有关缔约方在《议定书》下享有的具体权利和特权，这种暂停可以有时间限制，也可以不受时间限制，可以涉及以下方面的权利和特权：工业合理化、生产、消费、贸易、技术转让、财务机制和体制安排。

19. 实施委员会迄今为止主要处理的是在规定日期之前难以达到逐步淘汰目标的经济转型国家的违约情况。尚未对这些缔约方采取严厉措施，其中包括暂停《议定书》规定的权利和特权、撤回财政援助和实行贸易制裁。一些这样的国家最近未能遵守《伦敦修正案》，而相应采取的处理方式在利用财政援助促使各国遵守《议定书》方面提供了一个实例。针对这些违约情况，缔约方大会第七届会议于 1995 年建议向有关国家中的逐步淘汰 ODS 项目提供国际援助，但与此同时规定，应密切监测这些国家为履约作出的努力。缔约方大会于 1998 和 1999 年就若干经济转型国家的违约情况通过了一系列决定。缔约方大会在这些决定中提到了指示性清单上开列的所有措施，并决定这些国家应该继续获得国际援助，以便能够履行其承诺，但与此同时警告这些国家，它们如果未能履约，缔约方大会将考虑采取上文第 18(c)段开列的措施，包括有可能根据《议定书》第 4 条采取行动，限制其与非缔约方的贸易。

C. 欧洲经委会的《远距离越境空气污染公约》及其各项议定书

20. 《远距离越境空气污染公约》于 1979 年由欧洲经委会成员国通过，并于 1983 年生效。该公约当前有 47 个缔约方。《公约》为在控制越境污染方面进行合作提供了一个框架。该公约规定了在减少空气污染方面进行合作的普遍原则，并建立了一个进行科研、评估和监测以及信息交流的框架。自从《公约》生效以来，又通过了 8 项议定书，扩大了其总框架的范围。这些议定书是：1984 年的《欧洲监测和评价空气污染物远距离传送情况合作方案长期筹资议定书》；1985 年的《关于降低硫排放量或其越境流量的议定书》；1988 年的《关于控制氧化氮或其越境流量的议定书》；1991 年的《关于控制挥发性有机化合物的散逸及其越界流动的议定书》（下文简称为“VOC 议定书”）；1994 年的《关于进一步减少硫排放量的议定书》；1998 年的《重金属污染议定书》；1998 年的《关于持久性有机污染物的议定书》。1999 年的《减轻酸化、富营养化和地面臭氧的议定书》。

21. 《公约》与其同时代的多边环境条约一样，并没有建立一个违约程序。然而，《公约》第 10 条规定，由各缔约方代表组成的执行机构应对执行情况进行审查。1991 年，公约缔约方大会根据《蒙特利尔议定书》的经验，决定在《VOC 议定书》中列入一项关于遵守问题的条款。该议定书第 3 条第 3 段要求缔约方“建立一个机制，以便监测对《议定书》的遵守情况”。作为第一个步骤，第 3 条第 3 段授权执行机构接受各缔约方就其他缔约方的违约行为向其提交的申诉，并就这些申诉作出决定。1997 年，执行机构通过第 1997/2 号决定，建立了一个适用于《公约》所有议定书的违约程序。该程序是以《蒙特利尔议定书》的程序为模式，但与后者有重要的不同之处。

22. 第 1997/2 号决定建立了一个由 8 个公约缔约方组成的实施委员会。该委员会的职责除其他外，包括定期审查各缔约方根据各项议定书的规定提出报告的情况，并审议向其提交或转交的任何有关某个缔约方不履行条约义务的案件。该决定没有规定任何目标或普遍原则来

作为这个程序的基础。例如，没有像《蒙特利尔议定书》那样，规定实施委员会应该“以友好方式同违约的缔约方一同寻求解决办法”。

23. 向该委员会提交或转交案件的方面可以包括：某个或多个缔约方；某个得出结论，认为自己无法遵守某项议定书所规定义务的缔约方；秘书处如果获悉可能存在违约情况，特别是通过审查国家报告发现这种情况，亦可提请委员会处理。在履行其职责时，委员会可以：通过秘书处要求就其审议的事项提供进一步资料；应有关缔约方的请求在该缔约方的领土上收集资料；审议秘书处转交的任何有关对议定书的遵守问题的资料。

24. 根据规定，委员会应该每年就违约案件向执行机构提出报告和建议。议定书的各缔约方将在执行机构内举行会议，审议委员会的报告及其建议，并决定应采取的措施。这些措施不应有歧视性质，其目的应该是使议定书得到充分遵守和协助缔约方履约。然而，应该指出，该决定并没有阐明可以对违约的缔约方采取的措施。

三. 其他进程最近采取的举措

25. 若干有关进程已经采取了重要举措，以便解决遵守、实施和强制执行多边环境协定方面的问题以及制订违约程序的问题。

A. 联合国环境规划署

26. 由于意识到违反多边环境协定造成的严重环境后果，并意识到必须打击这方面的有组织犯罪，8国集团成员国的环境部长于1998年4月在联合王国的利兹堡开会，决定充分支持各项多边环境协定的有效实施，并把以下公约确定为初步重点：《濒危物种贸易公约》、《蒙特利尔议定书》以及《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》。随后，在8国集团的支持下，环境规划署于1999年7月在日内瓦召开了一个关于环境犯罪的研讨会，其主要目标是解决同执行和遵守这三个协定有关的问题。研讨会产生的重要成果之一，是决定制订关于执行、履约和环境犯罪的准则。

27. 作为研讨会的后续行动，于1999年12月在日内瓦举行了环境规划署执行和实施环境公约问题专家工作组的一次筹备会议。该工作组讨论了环境规划署秘书处编写的一套执行和遵守多边环境协定的准则草案，并由在会议期间成立的两个工作分组进一步完善了该草案。工作组将在以后的会议上进一步讨论这些准则草案。关于遵守问题，准则草案侧重于透明方式、促进遵守的鼓励措施、制裁措施以及条约进程和体制措施。在设计违约制度时可以考虑的一些关键提议如下：

- (a) 各缔约方应该提倡采取适当战略，以使其行动以及其他有关参加者的行动公开化，以便各缔约方进行仔细审查，并在适当情况下由国际体系中的其他组织进行审查（所谓的“透明方式”）；
- (b) 应该要求各缔约方按照共同格式提出报告，并按照标准的格式上报数据。国际协定的秘书处、专家、同类实体和缔约方自己应该及时对缔约方提交的报告进行审查；

- (c) 应该应请求进行现场监督，以此作为一个可供选择的办法，来核查对协定的遵守情况，并发现遵守中的问题和可能的解决办法。现场监督可以由秘书处、非政府专家、同类实体以及政府专家进行；
- (d) 应该在适当情况下请非政府组织、私营部门和个人协助监督对协定的遵守情况；
- (e) 国际协定应该规定措施来加强国家和地方遵守协定的能力，其中包括像技术和财政援助、培训以及提供必要设备这样的措施；
- (f) 如果缔约方为遵守国际协定或为履行负担沉重但有利于全球社会的义务而需要进行能力建设，应该有机会为此利用供资机制；
- (g) 应该考虑采取经济鼓励措施，以便帮助有效地执行和遵守国际义务；
- (h) 缔约方大会应该能够利用一整套制裁措施，以便酌情通过这些措施使缔约方履约。制裁措施在适当情况下应该包括以下可能采用的措施：使违约国家无法享受国际协定的成员能够享受的某些好处，或把违约的缔约方作为协定的非缔约方对待。制裁措施可以包括在不履行与贸易有关的义务时限制受管制物品的越境贸易。这些制裁措施的制订和执行必须符合国际贸易法^{*}；
- (i) 各国在成为国际协定缔约方时，应该评估自己已经在何种程度上实际遵守了这些协定，并在必要的情况下制订计划来实现履约。履约计划应该阐明基本标准。批准国际条约的国家应该把本国的履约计划通知条约秘书处，并可以把该计划随同批准书一并提交；
- (j) 国际协定的缔约方应该定期举行会议，以便审查彼此对协定的遵守情况和审议加强履约的措施；和
- (k) 各国在起草国际协定时，应该考虑规定成立一个实施委员会并建立具体程序，以便处理具体的违约情况。

B. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》

28. 《巴塞尔公约》于 1989 年通过，于 1992 年生效。该公约当前 136 个缔约方。《巴塞尔公约》的主要目标是保护人类健康和环境不受危险废物的产生、越境转移和管理所带来的有害影响。该公约的主要重点是对其附件中开列的各种危险废物的国际贸易进行管制。这种国际贸易只可在缔约方之间进行，并必须经过事先知情同意程序。缔约方有权禁止所有危险废物进入其领土。《巴塞尔公约》的一项尚未生效的修正案禁止从发达国家向发展中国家出口任何旨在最后处置的危险废物。

^{*} 注：在会议期间，制裁问题引起很大争议，因为多数代表认为，应该用鼓励的方式促使缔约方遵守多边国际环境协定，而不是诉诸惩罚措施。

29. 《巴塞尔公约》尚未建立一个违约程序。关于核查问题的《公约》第 19 条规定，一个缔约方如果有理由认为另一缔约方违反条约义务，可以将此情况通知秘书处和违约的缔约方。秘书处应该向缔约方大会提交所有的有关资料。《公约》并未具体规定此后将采取何种措施。考虑到第 19 条的局限性和促进遵守《公约》的必要性，缔约方大会第三届会议通过第 III/11 号决定，授权《公约》的法律和技术专家咨询分组研究所有与建立和设计一个机制，以便对执行和遵守《公约》的情况进行监督有关的问题，并向第四届会议上报其研究结果。该咨询分组在其 1996 年 6 月第一次会议上编制了一份调查表，以用于征求各缔约方关于所拟议机制的意见。公约缔约方大会第四届会议于 1998 年 2 月延长了该分组的工作期限。

30. 1998 年 6 月，该分组确定了《公约》执行和遵守情况监测制度的原则和基本组成部分。向缔约方大会第五届会议提交了这些基本组成部分的草案，该届大会随之通过第 V/16 号决定，授权法律工作组在该决定附件所载基本组成部分草案的基础上编写一份决定草案，以供缔约方大会第六届会议通过，从而建立一个促进执行和遵守的机制。第 V/16 号决定规定，将建立一个由现有机构或某个新机构管理的机制来监督《公约》的执行和遵守情况，以便建议应该以何种最好的方式来促进对《公约》各项条款的充分执行。该决定规定，这个机制应该“透明、具有成本效益、属于预防性质、简单、灵活、非约束性和旨在帮助各缔约方执行《巴塞尔公约》的各项条款”。

C. 《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）及其《京都议定书》

31. 《气候公约》于 1992 年通过，并于 1994 年生效。该公约目前有 184 个缔约方。《公约》的目标是把大气层中的温室气体含量稳定在一定的水平上，以便防止人类活动对气候系统造成危险的干扰。附件一开列的各缔约方（其中包括大多数经合组织成员国以及中欧和东欧国家）有义务于 2000 年将其温室气体排放量稳定在 1990 年的水平上。所有缔约方都必须编制有关本国温室气体净排放量的统计资料，并提交报告，说明本国克服气候变化及其影响的方案 and 战略。缔约方大会于 1997 年 12 月在其第三届会议上通过了《京都议定书》，其中为附件一所列各缔约方规定了 2000 年之后新的排放指标。发达国家有义务把其排放的主要温室气体总量至少降低 5%。每个国家都应在 2008 至 2012 年期间内达到其排放指标。

32. 《公约》第 13 条规定，缔约方大会应在其第一届会议上考虑建立一个多边协商程序，以便解决与执行《公约》有关的问题。缔约方大会第一届会议通过第 20/CP.1 号决定，成立了一个技术和法律专家特设工作组，其任务是“研究所有同建立一个多边协商程序及其设计有关的问题”。特设工作组在其第六次会议上通过了最后报告，并将其提交 1998 年 11 月举行的缔约方大会第四届会议。缔约方大会在第 10/CP.4 号决定中核准了特设工作组提交的多边协商程序案文。多边协商程序应该旨在提供帮助、采取合作态度、避免对抗、透明和及时，并不具备审判性质。将成立一个常设多边协商委员会，以便协助各缔约方克服在执行《公约》方面遇到的困难，促进对《公约》的理解和防止出现争议。以下方面均可就执行情况提出问题：某个缔约方就本国的执行情况提出问题；一个或多个缔约方可以就其他缔约方的执行情况提出问题；缔约方大会。该委员会应该同有关缔约方进行协商，以审议提出的问题，并通过以下方式协助解决在执行中出现的困难：（一）澄清和解决问题；和（二）提供咨询意见和建议，以便协助获得所需技术和财务资源来解决执行中出现的困难。该委员会向缔约方大会汇报工作。由于在若干悬而未决的问题上，特别是在委员会的组成及其成员的提名问题上未能

达成共识，多边协商程序的最后通过已被推迟到缔约方大会第六届会议。多边协商程序的一个令人感兴趣的方面是，完全没有针对违约行为规定制裁措施。该程序只是提供了一个通过协商、咨询以及技术和财政援助来协助缔约方履行《公约》所规定义务的框架。

33. 当前正在《京都议定书》下采取的举措很有可能产生一个更为强有力的程序。这主要是由于《议定书》在有关条款中要求建立一个正式的违约程序。例如，《议定书》第 16 条明确指出，可能适用于《议定书》的任何多边协商程序均不得妨碍将根据第 18 条建立的违约程序，后者要求缔约方大会作为《议定书》的缔约方会议，在其第一届会议上建立适当和有效的程序和机制，以便发现并解决违约情况，包括制订一份指示性清单，在其中开列违约行为会带来的后果。无论任何程序和机制，如果导致有约束力的后果，均应作为《议定书》修正案的形式获得通过。

34. 缔约方大会第四届会议在第 8/CP.4 号决定中建立了科学和技术咨询附属机构（科咨机构）与实施附属机构的联合工作组，以便审查与《京都议定书》下的遵守制度有关的程序和机制问题。在 1999 年 11 月的缔约方大会第五届会议之前，该联合工作组已根据各缔约方提供的意见，初步确定了《议定书》下的遵守制度的基本组成部分。缔约方大会第五届会议通过第 15/CP.5 号决定，要求联合工作组向其第六届会议提交最后工作结果，以便缔约方大会能够在该届会议上就《议定书》的遵守制度通过一项决定。这两个附属机构于 2000 年 6 月举行的第十二次会议进一步完善了遵守制度的基本组成部分。在 2000 年 9 月举行的附属机构第十三次会议上，联合工作组的联合主席提交了《京都议定书》的遵守制度草案，以供代表们审议（见 FCCC/SB/2000/7）。通过审议产生了一份订正案文，该案文由附属机构的联合会议通过，将成为定于 2000 年 11 月举行的缔约方大会第六届会议举行进一步谈判的基础。

四. 遵守制度的基本组成部分和可以选择的方式

35. 上述讨论显示了一个遵守制度在体制和程序方面可以具备的某些基本组成部分和备选办法，以供政府间委员会考虑。下文在以下小标题下讨论了这些基本组成部分和备选办法：制度的目标、性质和原则；机构性机制的结构和职责；诉诸违约程序；违约行为的结果/后果；公约缔约方大会作为议定书缔约方会议所发挥的作用；秘书处的作用。

A. 制度的目标、性质和原则

36. *目标*。一般而言，上文所分析的违约制度的目标是通过向缔约方提供援助和在适当情况下进行制裁来促进履行条约义务。《蒙特利尔议定书》的违约制度寻求确保“以友好的方式在尊重《议定书》各项条款的基础上解决问题”。《远距离越境空气污染公约》的制度寻求保证使《议定书》的各项条款得到充分尊重，采用的方式除其他外，包括确定应采取何种措施来协助缔约方履约。《气候公约》下的多边协商程序是为了解决在执行中遇到的问题，办法是建议如何协助缔约方克服在执行中遇到的困难。正在《巴塞尔公约》下形成的框架是为了协助并鼓励履约，而不是为了提出指控。《卡塔赫纳议定书》第 34 条已经表明，拟议的违约程序的基本目标如下：建立程序和机制，以便促进对《议定书》各项条款的遵守；处理违约案件，并列入关于提供咨询意见和在适当情况下提供援助的规定。

37. *性质*。当前占主导地位的是简单、透明、非对抗和不具备审判性质的程序。这基本上符

合协助并鼓励缔约方遵守条约义务的总目标。与指控性质并以复杂和类似审判的程序为基础的制度相比，一个简单、透明和非对抗性的制度更有可能赢得信赖、信任和支持。这个概念首先是在制订《蒙特利尔议定书》的违约程序时确立的，从那时以来，《气候公约》和《远距离越境空气污染公约》制度下的多边协商程序亦沿用了这个概念。正在《巴塞尔公约》和《京都议定书》下制订的方案也是以此为基础。应该指出，《卡塔赫纳议定书》的授权规定所设想建立的是合作性的程序和机构性机制。

38. *原则*。人们认为，及时性、公平性、可预见性、透明和公正程序是违约制度的必要基本因素。实现及时性的办法是要求在限定的时间内作出决定。加强公平性和公正程序的办法是使其行为招致疑问的缔约方有机会反驳提出的资料，并充分参与解决违约问题的过程。遵守程序必须透明，其结果必须可以预见，以便避免任何关于迫害和武断的指控。

B. 机构性机制的结构和职责

39. 负责处理履约问题的机构可以是常设机构，也可以是特设机构。特设机构由于本身的性质，只是在提出具体违约问题时才设立。这种机构的任务规定因此非常有限，仅限于处理在具体申诉中提出的问题。例如，特设机构不适于对履行和遵守条约义务的情况进行经常性监督。在我们分析的所有制度中，缔约方大会都选择建立常设的遵守机构，这些机构不仅在出现违约情况的时候对这些情况进行审议，而且还定期监测履约情况，以便促进对所涉条约的充分执行。

40. 考虑到其职责的性质，遵守机构的成员应该数目有限，不宜很多。我们分析的所有制度都是如此。《蒙特利尔议定书》下的实施委员会是由 10 各缔约方组成，《远距离越境空气污染公约》的实施委员会则是由 8 个缔约方组成。在《气候公约》的多边协商程序下考虑的各种备选方案分别是 10、15 和 25 个成员。在《巴塞尔公约》下，为该委员会建议的成员数目在 14 日至 20 个之间。在确定现有遵守机构的组成时，公平的地域代表性是关键标准之一。实施委员会的成员都是缔约方的代表。然而，在《京都议定书》和《巴塞尔公约》的举措下都有人建议，委员会成员可以由缔约方提名或从专家名录中挑选的以个人名义参加委员会的专家。在决定遵守机构是应该由缔约方的代表组成，还是由独立专家组成时，应该考虑到一个重要因素，这就是，各国政府对于由外部人士来审查其履行条约义务的情况仍然非常敏感。

41. 一个遵守机构发挥什么样的职责，将取决于把这个机构规划为一个促进普遍执行和遵守的机制，还是规划为一个处理具体违约案件的机制。所分析的各种制度显示了若干不同的选择。《濒危物种贸易公约》的常设委员会作为一个实施机构，其职责包括向秘书处提供一般性政策和业务指导，以及审查各缔约方对《公约》条款的遵守情况。另一方面，《蒙特利尔议定书》的实施委员会看来仅限于负责审议具体的违约案件，并就此向缔约方大会提出报告。该委员会在履行其职责时可要求提供更多资料，也可以在受指控违约的缔约方的领土上进行现场监督。《远距离越境空气污染公约》实施委员会的任务规定除了审议向其提交或者转交的任何案件，“以便找到建设性的解决办法”之外，还包括以下更多的任务：(一) 定期审查各缔约方履行其报告义务的情况；(二) 应执行机构的请求编写报告，说明对任何具体议定书的特定义务的遵守和执行情况。为拟议在《巴塞尔公约》下建立的执行和遵守机构所提议的职责更为广泛，其中既包括向缔约方提供咨询意见，以便其建立和加强本国的监管制度，也

包括进行监督和协助具体缔约方努力执行关于履约的决定，还包括就一般的监督和履约问题提出建议，包括就优先事项提出建议。

42. 另一个选择是使所建立的遵守机构不仅负责履行上述大部分职责，而且还就向其转交的违约案件作出有约束力的决定，包括实行履约措施。现有的各种制度并不赞成这个选择。人们认为，对某个缔约方违背条约义务的行为作出决定其实是一个政治问题，因此，应该由缔约方大会负责。鉴于违约的后果可能包括暂停某个缔约方的权利和特权，这样的决定就更具政治性。人们认为，遵守机构并未达到充分代表所有缔约方的程度，因此不应使其就这样关键的问题作出决定。这样，在我们研究的所有个案中，遵守机构只是向缔约方大会或缔约方会议提出建议，由后者作出最后决定。即使在《濒危物种贸易公约》的情况中，尽管《公约》的常设委员会经常对违约的缔约方实行贸易制裁，但这种措施也只是在经过缔约方大会授权之后才能生效。

43. 《卡塔赫纳生物安全议定书》中的授权条款已经大致阐明了为遵守机构设想的职责。这些职责是：促进对《议定书》条款的遵守；处理违约案件；提出适当的咨询意见和建议。这样，拟议建立的机构的职责看来不仅限于审议具体的违约案件。因此，以下基本组成部分可以构成遵守机构的最起码任务规定：接受所提交的关于违约情况的报告；审议交其处理的具体违约案件；就交其处理的案件要求提供进一步资料；在有关缔约方的领土上进行现场监督；向违约的缔约方提供咨询意见和协助；监督对《议定书》条款的整个执行和遵守情况；就改进执行和遵守情况的适当措施向作为议定书缔约方会议的公约缔约方大会提出建议。

C. 诉诸违约程序

44. 一个关键问题是确定可以诉诸违约程序的实体。《蒙特利尔议定书》和《远距离越境空气污染公约》下的违约程序用相同的措词规定，程序可以通过以下三个方式中的任何一个方式启动：(一) 一个或多个对其他缔约方的履约情况持保留意见的缔约方；(二) 某个认为自己没有能力充分履行义务的缔约方；(三) 秘书处如在审查年度报告时意识到某个缔约方可能违约，亦可诉诸违约程序。在所有这三种情况下，秘书处都将把收到的资料转交实施委员会。

《气候公约》的多边协商程序提供了另外一个选择，该程序除了作出上述(一)和(二)中的规定外，还授权缔约方（就其本身的执行情况）或缔约方大会诉诸违约程序。此外，多边协商程序没有为秘书处规定任何这方面的作用。在《京都议定书》下的讨论中，有人建议像缔约方会议、各附属机构、专家审查小组和秘书处这样的《议定书》机构都应该能够启动违约程序。在建立《蒙特利尔议定书》制度的过程中，甚至有人建议，非政府组织和私人也应该能够启动违约程序。但由于人们认为，违约程序已经非常干预缔约国的内部事务，而且非政府组织的参与将是一个明确的政治挑衅，这个建议没有得到很多人的支持。应该指出，环境规划署的准则草案实际上为非政府组织、私营部门和个人设想了履约方面的监督作用。准则草案的案文没有明确指出，这样的作用是否包括诉诸违约程序的能力。

D. 违约行为的结果/后果

45. 虽然人们普遍认为，一个有效的违约制度应该同时以鼓励措施以及执法措施或制裁措施作后盾，但我们分析的所有制度都采取了审慎的方式。这些制度都全面强调为克服执行中的困难向缔约方提供咨询意见和援助。这种倾向的原因可能是，这些制度都被设想成非对抗性

的，其宗旨是帮助缔约方进行努力，以便充分遵守规定。因此，1992 年的《蒙特利尔议定书》违约程序尽管包括了一份指示性清单^{*}，其中开列了缔约方大会可以针对违约行为采取的措施（包括执法措施），但其在实践中的重点仍然是协助缔约方履行义务。《远距离越境空气污染公约》和多边协商程序同样强调向缔约方提供援助。唯一的例外是《濒危物种贸易公约》的制度，在该制度下，作为一项方针，对持续的履约行为或不遵守缔约方大会有关补救措施的决定的行为实行了贸易制裁。

46. 1992 年的《蒙特利尔议定书》制度在其指示性清单中建议了以下措施：提供援助，包括提供数据收集和上报方面的援助、技术援助、技术转让和财政援助、信息转让和培训；发出警告；根据国际法暂停权利或特权。在《京都议定书》下考虑的一套违约后果大大超出了《蒙特利尔议定书》指示性清单的范围，其中大多数措施可以用该议定书所规定义务的专门化程度来解释。这些措施包括提供咨询意见和援助；公布违约行为；发出警告；执行履约行动计划；取消参加《京都议定书》下某个机制或多个机制的资格；暂停权利或特权；财务处罚。

E. 秘书处的作用

47. 关于秘书处的作用，有两个主要的选择。一个选择是，秘书处仅起渠道的作用，负责把违约资料转交遵守机构。另一种选择是，秘书处可以拥有诉诸违约程序的额外授权。一个多边环境协定的秘书处在执行协定的条款方面发挥着中枢作用。秘书处通过履行其日常职责，例如审查缔约方提交的国家报告，很可能发现违约情况。秘书处把这些情况通知遵守机构是合理的。在制订《蒙特利尔议定书》的制度期间，人们曾对这种选择将使秘书处起到指控某个缔约方的作用感到担心。因此，1990 年通过的临时程序没有赋予秘书处启动违约程序的权力。1992 年，政策发生了重要的转变，《蒙特利尔议定书》下的违约程序以及我们所分析的其他制度都为秘书处规定了启动违约程序的重要作用。

F. 缔约方大会/缔约方会议的作用

48. 一个多边环境协定的缔约方大会/缔约方会议是有关该协定执行工作的最高权力机构。因此，必须明确地界定缔约方大会/缔约方会议在违约程序中的作用。缔约方大会/缔约方会议可以根据遵守机构的建议就某个缔约方的不履行义务行为作出最后决定。在这个方面，缔约方大会/缔约方会议将接受遵守机构的报告，审议报告中的结论，并作出适当决定。出于上文提到的理由，当前所有的制度都选用了这一办法。然而，如果遵守机构有权就违约情况作出决定，缔约方大会/缔约方会议可以发挥上诉机构的作用，处理就前者作出的决定提出的上诉。无论选用何种办法，缔约方大会/缔约方会议均应具有额外的权力，或是根据受影响的缔约方的要求，或是主动对自己或遵守机构作出的决定进行审查。

* 蒙特利尔议定书缔约方大会第九届会议第 IX/35 号决定建立了法律和技术专家特设工作组，以便对 1992 年的程序进行订正，该决定明确把该指示性清单排除在工作组的任务规定之外，清单上的一整套措施尽管没有包括在 1998 年程序的实际案文中，但仍然有效。

五. 建议

49. 谨提议卡塔赫纳生物安全议定书政府间委员会：

- (a) 根据上述分析和讨论进一步审查和制订遵守制度的基本组成部分和备选办法；
- (b) 请《公约》缔约方通过执行秘书和根据本说明所附问卷，就《卡塔赫纳生物安全议定书》遵守制度的基本组成部分和备选办法提交书面意见；
- (c) 请执行秘书编写关于缔约方意见的综述报告，并将其提交政府间委员会第二次会议审议。

附件

关于建立《卡塔赫纳生物安全议定书》下的遵守程序和机制的问卷

目标、性质和原则

1. 遵守制度的性质和目标应该是什么？该制度是否不应该带有对抗和审判性质？该制度是否应该仅限于鼓励和支持缔约方充分履行条约义务？
2. 遵守制度应该依据什么样的原则行事？迅速、公正、透明、可预见性和公正程序是否应该是这样一个制度的必要原则？如果是，应该如何在将要建立的程序和机制中保证贯彻这些原则？

诉诸程序

3. 哪些方面可以诉诸违约程序？除缔约方外的其他实体，例如非政府组织、政府间机构、秘书处，是否可以诉诸该程序？

机构性机制的结构和职责

4. 违约机构应该是《议定书》的常设机构还是特设机构？如果是常设机构，应该每隔多长时间举行一次会议？
5. 遵守机构应该有什么样的规模和组成？该机构的成员应该具备什么样的专业知识？成员们应该以什么样的身份参加该机构？
6. 遵守机构除了处理具体的违约案件之外，是否应该一般性地审查和促进对《议定书》的执行和遵守？
7. 遵守机构是否应该作出有约束性的决定，例如对违约的缔约方采取履约措施？

违约的后果

8. 违约行为应该带来什么样的后果？这样的后果是否应该包括制裁和奖惩措施？

秘书处以及缔约方大会/缔约方会议的作用

9. 秘书处以及缔约方大会/缔约方会议应该在遵守程序中发挥什么样的作用？

其他问题

10. 在建立《议定书》下的遵守制度时还应该审议哪些其他问题？
