



《框架公约》联盟(FCA)建议

最大限度地发挥世卫组织《烟草控制框架公约》的效力：
对实施审评机制和程序的需要¹

建议

在世卫组织《烟草控制框架公约》缔约方会议(COP)第二次会议上，COP应该要求秘书处为COP第三次会议准备一份报告，对COP可能通过的实施审评系统进行概述。报告应该：

- 从其它国际协议的有关先例中吸取经验；
- 对可能通过的各种程序和机制进行详细描述，并对其它不同方法的优点进行讨论；以及
- 其设计是为了促进COP第三次会议就COP是否和如何建立这样的实施审评系统进行有根据的讨论。

背景资料

世卫组织《烟草控制框架公约》的目的是为了保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响(第3条)。缔约国家在已经对公

¹本文件概括了《框架公约》联盟向缔约方会议做出的推荐意见。《框架公约》联盟综述文章“最大限度地发挥世卫组织《烟草控制框架公约》的效力：对实施审评机制和程序的需要” - 中包含更多有关信息。综述文章所在网址为：www.fctc.org

约进行协商并使其生效后，下一步面临的挑战，就是通过对他们所承担的重大义务的有力实施、通过进一步发展《公约》和其程序，使其效力得到最大发挥，从而将公约的条款变成现实。

公约第23.5条要求COP“定期审评本公约的实施情况和做出促进公约有效实施的必要决定”。COP可以为此目的着手进行一系列活动，包括建立附属机构。在其它国际合作领域，尤其是在多边环境协议下，条约缔约国家通常建立“实施审评系统”(SIR)来协助其缔约方会议监测条约效力和确定可能增强条约效力的方法的努力。

“实施审评系统”通常建立一个由缔约方会议选举产生的常务实施/服从委员会，该委员会对条约的实施进行不断监测；通过和各缔约方、条约秘书处和相关政府间组织及非政府组织进行合作，向各缔约方提供咨询和协助，从而促进条约的实施；对不遵守条约义务的可能案例，通常是在和缔约方会议进行磋商的基础上，进行处理；并定期向缔约方会议作出报告，使得缔约方会议能够履行其不断进行实施审评的功能。

通过建立对框架公约进行实施审评的一个适当系统，COP将能够通过以下各条来加强缔约方之间解决全球烟草流行问题的合作：

- 促进对实施公约条款有效方法的信息分享和学习；
- 促进实施协助的提供，包括缔约方要求的能力建设；
- 确定COP的关注和行动能够促进实施的领域，比如对指导方针和协议书的制定，或对国际合作协议的详细阐述；
- 在就条约关注的问题所采取的国际行动中，协助民间社会的知情和有效参与；以及
- 保证在缔约方会议两轮会议之间维持公约实施的势头。

一个常务实施/服从委员会所提供的功能，是COP本身或秘书处都不能充分提供的。COP的每一次会议都可能有很多国家参加(框架公约已有147个缔约方)，会议只能每两年或一年进行一次，而且将大量问题挤入一个时间有限的紧张议事日程里。条约秘书处资源有限，要试图满足两次会议之间工作所提出的很多要求可能已经很有压力。

秘书处还会常常发现自己很难处理不服从案例，从而引起对其作为整个COP秘书处功能的挑战。建立一个常务委员会，将使得必要的常务性的、而且常常是复杂仔细的工作通过一个透明的过程，在一个具有针对性的、并在地理区域上有代表性的论坛里进行。该委员会向COP的定期报告以及其与秘书处所进行的合作性的工作，将促进条约缔约方这一大的组织就实施问题进行有根据的讨论，并在保证最大限度发挥《框架公约》的效力方面起到重要作用。

根据其它国际协议的最佳实践例子，《框架公约》“实施审评系统”应该包括：

- 一个在地理区域上有代表性的常务委员会，由缔约方会议选举出的10到12位个人组成；
- 授权委员会在秘书处支持下定期开会的条款；
- 缔约国家、秘书处和/或其它由COP建立的附属机构将实施问题送交委员会处理的程序；
- 规范委员会就公约条款的实施和公约未来发展进行决策/建议的权力的程序，以及规范其与缔约方会议关系的程序；
- 规范委员会和其它相关机构进行磋商的程序，程序中尤其要确认，就像公约第4.7条以及序言第17条中一样确认，民间社会在实现公约目标中的重要作用。