



本文件涉及临时议程项目 5.1

世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第六届会议
莫斯科，2014 年 10 月 13-18 日

框架公约联盟政策简报 审查报告和实施

主要建议

- 为了加强公约的实施，缔约方会议第六届会议应设立公约实施审查委员会，并为其运作提供资金。
- 第六届会议也应通过委员会的明确任务授权及其工作的指导原则。
- 为了最后确定委员会的职责范围，缔约方会议应进一步审议和通过委员会工作的具体方法。
- 作为初步的任务，公约实施审查委员会可以测试工作的几种方法，或者审查公约报告的安排。

公约报告概述

根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》，各缔约方的一项义务是提交关于公约实施的定期报告¹。公约报告安排的主要目的是收集必要的信息，使缔约方会议能监督公约的实施。

过去几年，在保持公约报告文书符合公约实施准则方面取得了良好的进展，统一了所有缔约方的报告周期，并且显著增强了在线报告数据库。可惜，公约报告的潜力仍旧没有被充分利用。

各缔约方每两年收集和编辑整理关于其烟草控制措施和烟草消费的大量数据，提交给公约秘书处。目前，报告文书包括超过 350 个问题的必填问卷和一个更长的可选模块。各缔约方花费相当多的时间和精力收集数据，但是对其实施的进展或遵守情况收不到任何反馈²。对数据没有做任何评估，比如，没有识别各缔约方可能需要更多工具或需要有针对性协助的方面。这些信息只是用于编写《全球进展报告》。

在缔约方会议第六届会议上，应设立公约实施审查委员会，系统地评估公约的实施，以促进和加速公约的实施。

其他国际公约的经验

为了增强报告流程的有用性，许多环境和人权条约建立了机制、程序或委员会，促进对各缔约方报告的审查。这类审查的目的是更好地理解实施的困难，对如何改善/加速条约的实施提供有针对性的指导。在这个方面，国际条约的经验有很多记录，已被证明对环境条约特别

¹ 公约第 21 条。

² 如文件 FCTC/COP/6/17 第 11 段所述，只是在遗漏一些数据或需要澄清时，才对缔约方提供反馈。

有价值³。在第五届会议上，向缔约方会议报告了这方面经验的概述⁴。框架公约联盟在这方面也编写了材料⁵。

各项条约审查实施的具体机制各不相同，不过，机制的主要参数是类似的。他们的工作接受这些条约的治理机构的指导，比如缔约方会议，并且在闭会期间进行。这些机制一般在条约生效几年后建立，由一个具有地区代表性的委员会监督其运作。

公约实施审查机制

在考虑了其他公约的例子后，需要认识到世卫组织公约是唯一的公共卫生条约，因此，应制定其独特的实施审查文书。

框架公约联盟建议，缔约方会议设立一个“公约实施审查机制”而不是“促进审查各缔约方报告的机制”。该机制（一个委员会）的目的应是鼓励实施，而不是只是审阅各缔约方的报告。

为了设立有效的公约实施审查委员会，缔约方会议应认真考虑该委员会的任务授权和工作的指导原则。文件 FCTC/COP/6/17 提供了开展这项讨论的良好基础。缔约方会议第六届会议应考虑授予该委员会五项任务授权（其中四项在文件 FCTC/COP/6/17 的第 20 段提出；框架公约联盟增加的一项用斜体字标示）：

- 根据由公约秘书处完成的初步技术审查，审议各缔约方提交的实施报告；
- 向提交报告的缔约方禀报在实施工作不充分或违约方面发现的任何问题，并鼓励利用国际上可得的相关资源和援助机制；
- *促进关于实施公约条款有效方式的信息分享、协助和学习；*
- 为公约秘书处编写供提交缔约方会议的公约实施情况全球进展报告提供意见；
- 向缔约方会议报告其工作，其中酌情包括在公约实施工作方面确认的挑战和建议。

文件 FCTC/COP/6/17 还建议政府间专家委员会，在公约秘书处的支持下以及缔约方会议的指导下，将是开展这项工作的恰当机构（第 16 段）。框架公约联盟赞同这项建议。我们进一步建议缔约方会议第六届会议同意对该委员会工作的指导原则。框架公约联盟认为，公约实施审查机制应在透明、包容性、迅速高效、具有成本效益、协作和建设性对话的原则下运作。

公约实施审查机制的工作方法

缔约方会议就公约实施审查委员会的指导原则和任务授权达成一致后，也应讨论其工作方法。具体来说，第六届会议应对何时和如何审查缔约方的报告、委员会应形成什么类型的建议，以及这些建议是否应发给缔约方和缔约方会议提供指导。

审查缔约方的报告

委员会审查缔约方报告的方式可以有多种：

- 委员会可以只审查那些要求审查的缔约方的报告；
- 委员会可以只审查向秘书处说明没有遵守的问题的缔约方的报告；
- 缔约方会议每一届会议可以指示委员会审查所有缔约方的限定数量的公约条款的实施情况。

³ Goeteyn, N. & Maes F. 2011 年。Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance? (《多边环境协定的遵守机制：提高遵守的有效方式?》) Chinese Journal of International Law (《中国国际法杂志》) pp791-826.

⁴ 缔约方会议第五届会议文件 FCTC/COP/5/14.

⁵ 更多信息，见框架公约联盟对第二届会议的简报文件：<http://www.fctc.org/images/stories/2007/fca-2007-cop-sir-cop2-briefing-en.pdf>

其他公约通过了职责范围，具体说明实施审查机制的工作方法。以《控制有害废弃物的越境转移及其处理的巴塞尔公约》为例，管理促进实施和遵守的机制的委员会可以收到以下提交材料：

- a) 缔约方认为，尽管付出了最大努力，不能或将不能完全实施或遵守公约下的义务；
- b) 缔约方对其在公约下直接涉及的另一缔约方未能遵守和/或实施公约的义务有关切或受到影响；
- c) 秘书处如果意识到任何缔约方在遵守其报告义务方面有任何困难，条件是报告的困难在与相关缔约方磋商三个月内仍未解决。

在缔约方会议的指导下，委员会也可以审查遵守的一般性问题和《巴塞尔公约》具体条款的实施情况⁶。

《生物多样性公约》的《卡塔赫纳生物安全议定书》监督遵守的程序和机制的委员会，只能接受以下与实施或遵守相关的提交报告：

- a) 任何缔约方有关自身的问题；
- b) 受到或者可能受到影响的任何缔约方对另一方⁷。

根据拟议的任务授权，世卫组织公约委员会应“根据由公约秘书处完成的初步技术审查，审议各缔约方提交的实施报告”（第 20 段）。委员会的任务是审查所有缔约方的全部报告、部分报告，还是只是部分缔约方的部分报告，并不清楚。公约秘书处完成的技术审查的性质和范围也不清楚。

框架公约联盟认为，可以考虑至少两种相辅相成的审查缔约方报告的方式。一种方式是，可以从有实施截止日期的那些条款（第 8 条和第 11 条）开始，或者从已经制定了实施准则的条款开始，逐条审查报告。另一种方式可以是评估具有代表性的缔约方的样本的实施报告，确保地域代表性、不同的社会经济水平，以及烟草使用流行率趋势的差异（正在下降/上升/稳定）。不同的工作方法可能为制定适当的改进建议，带来不同的见解和机会。

制定建议

其他公约的实施审查机制的职责范围也规定了在开展了审查后，向缔约方提供什么类型的支持和建议。这些包括比如：

- a) 提供关于制定和/或加强国内立法的意见、不具约束力的建议和信息；
- b) 促进协助，包括如何获得财务和技术支持，以及技术转让或能力建设；
- c) 自愿遵守行动计划，包括行动计划的标杆、目标和指标，以及实施的提示性时间表。

拟议的世卫组织公约机制的任务授权指出，委员会将“向提交报告的缔约方禀报在实施工作不充分或违约方面发现的任何问题，并鼓励利用国际上可得的相关资源和援助机制”（第 20 段）。应澄清各缔约方是否也会获得关于采取什么步骤符合公约的要求的具体指导。缔约方会议也应讨论该委员会可以向缔约方提供反馈的其他方案，以及哪个方案对缔约方格外有帮助。

⁶ 巴塞尔公约促进实施和遵守机制的完整职责范围，见：

<http://www.basel.int/TheConvention/ImplementationComplianceCommittee/Mandate/tabid/2296/Default.aspx>

⁷ 遵守委员会的工作方法，见：http://bch.cbd.int/protocol/cpb_art34_cc.shtml

公约实施审查委员会可能的初步任务

委员会总的目标应是鼓励公约的实施。因此，其初步任务可以是评估不同工作方法的适当性，并进行测试。或者，委员会的初步任务可以包括协助审查公约报告安排，并提出改进意见。比如，委员会可以建议如何简化和澄清报告问卷中的一些问题，以及如何采用标准化的方法，监测一段时间内各个国家和不同条款的公约实施情况。委员会也可以考虑如何具体改进缔约方填写问卷时可获得的支持。

结论

缔约方实施报告包含过去几年烟草控制取得进展的宝贵信息。现在只有一部分信息用于提示缔约方会议的讨论。现在应设立公约实施审查机制，增强缔约方实施报告的有效性，并藉此促进和加速公约的实施。

在缔约方会议第六届会议上，各缔约方应就公约实施审查委员会的明确任务授权和工作的指导原则达成一致。为了最后确定委员会的职责范围，缔约方会议应进一步审议和通过委员会工作的具体方法。设立以后，应为委员会的工作安排专门的可预测的资金。作为初步的任务，公约实施审查委员会可以建议如何简化和精简公约报告安排以便改进，或者进一步评估其工作的适当方法。