



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(9)/9/Add.1
27 September 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

缔约方会议

第九届会议

2009年9月21日至10月2日，布宜诺斯艾利斯

议程项目 10

联合检查组评估全球机制

联合检查组评估全球机制

增 编

关于联合检查组向《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议 提出的《公约》常设秘书处与全球机制实现 机构合并的设想的法律意见

1. 缔约方会议在第 3/COP.8 号决定中请联合检查组(联检组)对全球机制进行评估并提出建议，供第九届缔约方会议审议。¹ 缔约方正在第九届会议上审议联检组题为“对《联合国防治荒漠化公约》全球机制的评估”的报告。² 全体委员会会在 2009 年 9 月 22 日审议报告期间，请秘书处对联检组报告中提出的旨在提高《公约》执行工作的协调性和有效性的题为“常设秘书处与全球机制实现机构合并”的第二个设想提出法律意见。

¹ ICCD/COP(8)/16/Add.1, 第 3/COP.8 号决定, 第 27 段。

² JIU/REP/2009/4。

2. 本法律意见由秘书处在征求联合国法律事务厅的意见之后编写，应全体委员会主席的请求提交缔约方。秘书处谨指出，解释《公约》条款和联检组向第九届缔约方会议提交的报告并就这两者达成谅解的特权在《公约》缔约方。

一、分析联检组提出的第二个设想所载关于常设秘书处与全球机制实现机构合并的建议

3. 根据第 3/COP.8 号决定，联检组于 2009 年对全球机制进行了评估，并向第九届缔约方大会提出了报告。联检组在报告中向缔约方会议提出了六项建议，其中一项建议是考虑全球机制的机构安排，并在第九届会议上采取持久解决办法处理这一问题。联检组就机构安排提出了三个设想：

- (a) 设想 1：改进现状；
- (b) 设想 2：常设秘书处与全球机制实现机构合并；
- (c) 设想 3：将全球机制转化为荒漠化和土地退化基金。

4. 关于合并秘书处和全球机制的建议(设想 2)，联检组的报告指出：“该合并是作为总体体制设计的一部分提出来的。根据该设计，将保留目前分配给全球机制和《荒漠化公约》秘书处的职能，将明确界定和划分这样一个单一秘书处不同司办之间如何相互支持，从而避免不明确之处”。这项建议提出：

- (a) 在秘书处内部设立三个新部门，秘书处和全球机制的工作人员将被调至这三个部门任职；
- (b) 这些部门将通过执行秘书向缔约方大会负责；
- (c) 全球机制将被“归并并更名为资源调配司”，该司“将承担《公约》规定的全球机制核心任务，即寻找、筹集、调配和提供资源，以向符合资格的受影响缔约方提供援助”。

5. 根据《公约》，缔约方会议并非不能作出实施联检组建议的决定，以改变秘书处和全球机制的机构安排。《公约》也没有规定秘书处和全球机制须在机构上或实体上保持分立。

6. 《公约》授权缔约方会议在第一届会议上 (a) 确定一个容纳全球机制的组织和 (b) 为秘书处行使职能作出安排(第 21 条第 5 款和第 23 条第 3 款)。显然，这些任务是为了确保两个机构在《公约》生效后尽快运转。然而，这些条款并不限制缔约

方会议就容纳全球机制的组织或秘书处的安排作出另一项决定的权力，因为缔约方会议拥有作出促进《公约》的有效执行所需的决定的广泛权力(见第 22 条第 2 款)。

7. 这两个法律上独立的条约机构可以合为一体，全球机制可被纳入秘书处的结构，同时“明确界定和划分”全球机制和秘书处的职责，以“避免不明确之处”。³ 缔约方会议可规定执行秘书接管对全球机制的运作的领导权，并在秘书处和全球机制的工作方面对缔约方会议负责。⁴

8. 然而，联检组关于将这两个实体“合并”以及对全球机制“进行归并并将其更名”，使其成为秘书处内一个新部门的建议的意图是什么，并不清楚。《牛津英语辞典》将“合并”一词定义为“结合起来形成一个单一实体；混合，融合”。⁵ 例如，当两个公司合并时，它们不再作为两个单独和独立的法律实体而存在。在某些情况下，当一个公司被另一个吸收时，它便失去法律特性并不复存在。换言之，一个全新的公司得到建立，原来的两个公司不复存在。

9. 如果缔约方会议着手将这两个条约机构合为一体，使其中任何一个失去单独和独立的法律特性或不复存在，那么就可能给这两个条约机构的法律地位造成法律上的不确定性，而且可能需要根据《公约》第 30 条对《公约》进行修正，而此种修正从谈判到生效都将需要时间。联检组是否想让情况这样发展下去，现在并不清楚。

10. 或者，缔约方会议可决定由秘书处充当容纳全球机制的组织，同时将全球机制设置为秘书处内的一个独立部门，其负责人对执行秘书负责。这一做法将如联检组所建议的，保障和保留各自的特性和任务，而且无须对《公约》作任何修正。

11. 缔约方会议在考虑将这两个机构合并的方式时，也许不妨评估秘书处是否具备承担全球机制的行政业务所需的法律行为能力和行政基础设施，包括《公约》第 21 条第 6 款规定的必要的预算和人力资源。全球机制和秘书处的业务预算由缔约方会议规定。秘书处的法律行为能力以及特权与豁免由《总部协定》规定。秘书处能够为全球机制的业务缔结行政与合同安排。

³ 同上，第 169 段。

⁴ 同上，第 178 段。

⁵ 《牛津英语辞典》(网络版)，见 <http://dictionary.oed.com>。

12. 关于两个机构中任一机构的迁址问题,为了在全球机制和秘书处的业务活动方面确保法律确定性和法律保护,缔约方会议不妨考虑以下问题:

- (a) 全球机制应否迁往秘书处的东道国德国,从而受益于秘书处《总部协定》中的法律安排?
- (b) 秘书处应否迁往罗马(在这种情况下,将需要与东道国缔结一项《总部协定》,以便为秘书处和全球机制及其工作人员规定法律地位以及特权与豁免)?
- (c) 全球机制和秘书处是否留在各自所在地(在这种情况下,将需要为全球机制的业务活动落实行政支持及特权与豁免安排)? 联检组在报告中说,“农发基金本着开放的态度讨论当前的接纳安排,认为即使需要进行机构合并,全球机制也没有必要搬迁”。⁶ 缔约方会议可请执行秘书:(a) 就全球机制的行政服务以及特权与豁免问题与农业发展基金(农发基金)进行商谈并酌情缔结一项协定;并且/或者 (b) 与东道国谈判一项《总部协定》,以规定全球机制及其工作人员的法律地位及特权与豁免。

13. 如果缔约方会议选择将秘书处和全球机制合为一体,缔约方会议和农发基金关于全球机制业务活动的谅解备忘录就需要终止。

二、结 语

14. 根据《公约》,缔约方会议并非不能作出实施联检组建议的决定,以改变秘书处和全球机制的机构安排。《公约》也没有规定秘书处和全球机制须在机构上或实体上保持分立。《公约》赋予缔约方会议以广泛的权力,因而缔约方可据以作出将这两个独立的条约机构合为一体的决定,以确保有效执行《公约》。

⁶ JIU/REP/2009/4, 第 158 段。

15. 可以将全球机制纳入秘书处的结构，同时保留和划分全球机制和秘书处的职责，以避免不明确之处。⁷ 缔约方会议可规定执行秘书接管对全球机制的运作的领导权。⁸ 如联检组指出的，这样可实现重大的节约和体制一致性。⁹

16. 如果缔约方会议决定采纳关于合并秘书处和全球机制的建议，同时对全球机制进行归并并将其更名，从而使全球机制失去其在《公约》之下的单独和独立的法律特性，那么就可能需要根据《公约》第 30 条对《公约》进行修正，而此种修正从谈判到生效都将需要时间。

17. 或者，缔约方会议可决定由秘书处充当容纳全球机制的组织，同时将全球机制设置为秘书处内的一个独立部门。如联检组所建议的，这一做法将保障和保留秘书处和全球机制的单独特性及任务，而且无须对《公约》作任何修正。

18. 缔约方会议在考虑将这两个条约机构合为一体的方式，包括搬迁问题时，似可确保和落实合并的秘书处和全球机制的业务活动所需的法律上的确定性以及必要的特权与豁免。

-- -- -- -- --

⁷ 同上，第 169 段。

⁸ 同上，第 178 段。

⁹ 同上，第 181 段。