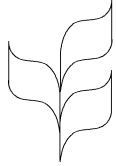




CBD



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/2/6
31 July 2001
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

卡特赫纳生物安全议定书
政府间委员会
第二次会议
2001年10月1日至5日，内罗毕
临时议程*项目 4.5

公约缔约方大会作为议定书缔约方大会的会议议事规则

执行秘书的说明

导言

1. 《生物多样性公约》的《卡特赫纳生物安全议定书》第 29 条第 5 款规定：“除非作为本议定书缔约方大会的公约缔约方大会以协商一致方式另外作出决定，公约缔约方大会的议事规则和《公约》的财务细则应在细节上作必要修改后适用于本议定书”。根据公约缔约方大会第五届会议通过的卡特赫纳生物安全议定书政府间委员会（政府间委员会）工作计划，缔约方大会的会议议事规则是政府间委员会第二次会议将审议的问题之一（第 V/1 号决定的附件，B 节项目 5）。为协助政府间委员会审议这个问题，执行秘书编写了本文件。文中结合《议定书》的具体条款概述了公约缔约方大会的议事规则（第一节）；探讨了就实质性问题作出决策方面的悬而未决问题（第二节）；分析了《保护臭氧层维也纳公约》及其《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的例子（第三节）；并提出建议以供政府间委员会第二次会议审议（第四节）。

一. 缔约方大会的议事规则及其在《议定书》下的应用

A. 背景

2. 各缔约方在就《议定书》举行谈判的时候，有意地避免建立新的机构。这是出于双重的理由：一方面，各缔约方希望尽量减少新条约的业务费用；另一方面，需要避免过多建

* UNEP/CBD/ICCP/2/1

为节省经费起见，本文件印数有限。请各代表携带文件到会，不索取更多副本。

立法律上的独立实体。各缔约方因此决定，议定书缔约方大会由公约缔约方大会担任。各缔约方在作出这项决定时商定，《公约》和《议定书》的缔约方大会有必要尽可能采用同样的规则和程序。这个办法有一系列好处，包括：节省努力；对现有规则的熟悉；以统一程序开展工作的方便。然而，各缔约方也意识到，还需要有一定程度的灵活性，以便照顾到《议定书》作为一项法律文书所具有的独特性质。因此，《议定书》的一些规定或是明确地不同于缔约方大会现有的议事规则，或是授权作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会斟酌行事，在其认为适当的情况下不按照这些规则行事。

B. 现有的议事规则和《议定书》

3. 《公约》第 23 条第 3 款规定，缔约方大会应该通过协商一致方式商定并通过其本身的议事规则、其可能建立的任何附属机构的议事规则、以及管理秘书处经费的财务规则。缔约方大会在于巴哈马的拿骚举行的第一届会议上作出第 I/1 号决定，通过了其议事规则，只有第 40 条第 1 段除外。该段载有就实质性问题作出决定的规则。

4. 缔约方大会第五届会议在第 V/20 号决定中对一些议事规则进行了修正。这些修正涉及缔约方大会常会的间隔（规则 4），以及主席团成员的选举和任期（规则 21 和 25）。

5. 议事规则就一系列问题作出了规定，其中包括：规则的目的；定义；会议地点；会议日期；观察员；议程；代表和全权证书；主席团成员；附属机构；事务处理；表决；语文；健全的会议记录；对议事规则的修正；《公约》的至高无上的权威性。

6. 由于上文第 1 段中转载的《议定书》第 29 条第 5 款的措词，对在《议定书》下适用这些规则的问题得出了两个重要的推论。第一，可以对这些规则进行适当的修改，以便考虑到《议定书》条款的特点。第二，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会可以通过协商一致方式作出决定，不在《议定书》的会议上适用某一条议事规则。《议定书》本身已经就议事规则所管理的某些项目作出了特别的规定。在这方面应该指出，如果出现抵触，《议定书》的这些规定可以否决议事规则。这些规定涉及以下问题：主席团成员、公约缔约方大会作为议定书缔约方大会举行的常会和特别会议；观察员；附属机构；秘书处。

(a) **主席团成员**：公约缔约方大会会议议事规则第 21 条规定，缔约方大会主席团应该从《公约》缔约方的代表中选举产生。而另一方面，《议定书》第 29 条第 3 款规定，公约缔约方大会担任议定书缔约方大会时，如果其主席团中某个成员所代表的《公约》缔约方当时不是《议定书》缔约方，应该由《议定书》各缔约方从自己当中选举一名成员予以顶替。事实上，适用议事规则第 21 条的办法应该是，公约缔约方大会在担任议定书缔约方大会时，其主席团成员只能由《议定书》缔约方担任。如果公约缔约方大会主席团的所有成员均同时代表《议定书》缔约方，那么，在公约缔约方大会担任议定书缔约方大会时，无需举行任何主席团成员的选举。然而，如果主席团中的某些成员代表《议定书》的非缔约方，则需要举行选举。谨提议作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会考虑对议事规则第 21 条第 1 段进行补充，以便反映《议定书》第 29 条第 3 款的规定；

(b) **常会和特别会议**：第 29 条第 6 款规定，公约缔约方大会/议定书缔约方大会的常会应该与公约缔约方大会的常会同时举行，除非公约缔约方大会/议定书缔约方大会另有决

定。议事规则第 4 条已经决定，公约缔约方大会应每两年举行一次常会。除非公约缔约方大会/议定书缔约方大会另有决定，否则其举行常会的时间间隔也将为两年一次。关于特别会议，议事规则第 4 条第 3 段与《议定书》第 29 条第 7 款完全相同。二者都规定，应该在公约缔约方大会或公约缔约方大会/议定书缔约方大会根据可能出现的情况，认为有必要的时候举行特别会议，或应任何缔约方提交的书面请求举行这样的会议，“但条件是，该请求应在由秘书处转交各缔约方的 6 个月内至少得到三分之一缔约方的支持”；

(c) *观察员*：议事规则第 6 和第 7 条就观察员参加公约缔约方大会会议的问题作出了规定。这些规则明确规定了有权派代表参加这些会议的实体类别，并规定了观察员的参与范围。《议定书》第 29 条第 2 和第 8 款明确规定了有权作为观察员出席公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行会议的实体。除一类实体之外，这些实体均与议事规则第 6 和第 7 条开列的实体相同。上述例外是那些虽然属于《公约》缔约方，但同时并非《议定书》缔约方的国家。这些国家只可以作为观察员参加公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行的任何会议的工作。这项规定的目的，是避免出现不是《议定书》缔约方的国家能够参加《议定书》决策过程的情况。第 29 条第 8 款进一步明确指出，除了该条作出的规定之外，观察员进入会场和参加会议的问题应该受公约缔约方大会议事规则的管理；

(d) *附属机构*：议事规则第 26 条就以下问题作出了规定：由公约缔约方大会建立除科咨机构以外的其他附属机构；附属机构的会议；选举主席团成员；以及决策过程。该条议事规则进一步强调，除非公约缔约方大会另有规定，“这些议事规则应该在经过细节上的必要修改后适用于附属机构的会议”。《议定书》第 30 条授权担任议定书缔约方大会的公约缔约方大会决定，由《公约》建立或在《公约》下建立的任何附属机构均可为《议定书》提供服务。在这样的情况下，自然会出现某些程序问题。第 30 条第 2 和第 3 款就这些问题作出了规定。第一，一个《公约》缔约方如果不是《议定书》缔约方，则只可以作为观察员参加任何这种附属机构的任何会议的工作。第二，只有《议定书》的缔约方才有权在《议定书》下作出决定。最后，如果附属机构主席团中有任何成员所代表的《公约》缔约方在当时并非《议定书》缔约方，均应该由《议定书》各缔约方从自己当中选举一名成员予以顶替；

(e) *秘书处*：议事规则第 27 和 28 条就公约缔约方大会秘书处及其附属机构作出了规定，并确定了其职责。在这方面，公约秘书处的处长应该担任公约缔约方大会的执行秘书。秘书处的处长或其代表应该在公约缔约方大会和附属机构的所有会议上担任执行秘书。

《议定书》第 31 条规定，由根据《公约》第 24 条建立的公约秘书处担任议定书秘书处。第 24 条第 1 款为公约秘书处规定的职责在经过细节上的必要修改后适用于《议定书》秘书处。这些职责包括安排缔约方大会的会议并提供会议服务。因此，公约秘书处的处长也将担任作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会的执行秘书。

7. 《议定书》第 29 条第 5 款赋予作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会斟酌权力，以便通过协商一致方式决定，是否应该把某一条议事规则适用于《议定书》下的会议。这项规定有两个重要的含义。第一，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会可以通过协商一致方式，就某个具体的问题通过一条不同的议事规则。第二，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会可以通过协商一致方式决定，对公约缔约方大会议事规则进行的某项修正不

应适用于公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行的会议。尽管第二个含义当前没有任何实际的价值，但作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会可以利用第一个含义带来的回旋余地，弥补当前在就实质性问题作出决策方面存在的欠缺。实际上，公约缔约方大会在作为议定书缔约方大会举行其第一届会议时，可以根据仍然待定的议事规则第 40 条第 1 段通过一条有关就实质性问题作出决策的具体议事规则。

二. 就实质性问题作出决策

8. 议事规则第 40 条规定了《公约》下的决策机制，并规定了在无法达成共识的情况下为作出这些决策所需要的多数票类型。正如上文曾指出的那样，缔约方大会在通过议事规则的时候，唯独没有通过有关就实质性问题作出决策的第 40 条第 1 段。随后举行的所有会议都对该段进行了审议，但始终未能达成最后的协议。第 I/1 号决定的附件所载该段案文如下：

“各缔约方应该尽一切努力通过协商一致的方式就所有实质性问题达成协议。如果已经为达成一致意见进行了所有努力，但仍未达成协议，[除在《公约》第 21 条第 1 或 2 款下做出的决定之外，]作为最后手段，应该由出席会议并参加表决的缔约方以三分之二多数票作出决定，除非《公约》、《公约》第 23 条第 3 款所述财务规则、或本议事规则另有规定。[缔约方在《公约》第 21 条第 1 和第 2 款下所作决定应该以协商一致方式作出。]”

9. 《公约》第 21 条第 1 和第 2 款规定了《公约》财务机制的性质和业务，包括规定了缔约方的捐款办法以及同获取和利用财务资源有关的政策、战略、方案优先事项和资格标准。应该指出，根据《议定书》第 28 条，应该由《公约》第 21 条建立的财务机制担任《议定书》的财务机制。

10. 未能通过议事规则第 40 条第 1 段意味着，当前关于实质性问题的所有决定都必须以协商一致方式作出。作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会在这个问题上有两个选择。第一，缔约方大会可以选择采用《公约》当前的做法，以协商一致方式作出决策，直至其就第 40 条第 1 段达成最后协议。第二，缔约方大会可以为了就实质性问题作出决策通过一项与第 40 条第 1 段类似的具体议事规则。缔约方大会可以根据这个选择决定，关于《议定书》所有实质性问题的决策都应该由出席会议和参加表决的缔约方以三分之二多数票作出，但有关向《议定书》第 28 条规定的财务机制提供指导意见的决定除外。当然，这项决定将只适用于《议定书》下的决策。

三. 《维也纳公约》及其《蒙特利尔议定书》的例子

11. 《维也纳公约》及其《蒙特利尔议定书》的例子价值，在于这两项文书的议事规则的演化方式及其现在的状况。然而，应该从一开始就强调指出，在所建立的机构和导致通过议事规则的程序方面，《保护臭氧层维也纳公约》及其《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》的框架与《生物多样性公约》和《卡塔赫纳议定书》的有所不同。例如，《蒙特利尔议定书》建立了一个不同于并独立于公约缔约方大会的议定书缔约方大会。正如前

面所指出的那样，根据《卡塔赫纳生物安全议定书》，该议定书的缔约方大会则将由公约缔约方大会担任。此外，《蒙特利尔议定书》明确规定，其缔约方大会应在第一届会议上以协商一致方式通过其会议的议事规则。而《卡塔赫纳议定书》则将采用在细节上经过必要修改的生物多样性公约缔约方大会的议事规则。

12. 蒙特利尔议定书缔约方大会的议事规则草案首先发表于1989年2月7日。该草案随后于1989年4月27日参照维也纳公约缔约方大会第一届会议通过的议事规则进行了订正，该届会议于1989年4月26日至28日在赫尔辛基举行。议定书缔约方大会于1989年5月2日至5日在赫尔辛基举行了第一届会议，并经过一项修正之后，通过了根据《维也纳公约》议事规则订正的《议定书》议事规则草案。这两个缔约方大会的议事规则基本上相同，只有第1条（宗旨）和第2条（定义）除外。因此，虽然这两项文书的授权条款允许公约缔约方大会和议定书缔约方大会制定不同的议事规则，但这些发展实际上导致制定了基本上相同的议事规则。

四. 建议

13. 谨提议作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会以下列两个方式之一解决其会议的议事规则问题：

(a) 缔约方大会可以根据议定书第29条第5款决定，公约缔约方大会的议事规则自动适用于在《议定书》下举行的会议，因此，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会不需要在这方面采取任何更多的正式行动。在这种情况下，将在《议定书》下适用《公约》的议事规则，但在这样做的时候，应该适当考虑到《议定书》的所有有关规定。这个方式将与科学、技术和工艺咨询附属机构当前的做法相一致，该机构也在经过细节上的必要修改之后适用了公约缔约方大会的议事规则。如果选择这个方式，公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行的第一届会议可以仅讨论就实质性问题作出决策的问题；

(b) 另一个办法是，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会可以决定，有必要正式通过一套议事规则。此外，如果选择这个方式，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会还可以因此修改议事规则的案文，以便适合《议定书》以及作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会的具体情况，并在议事规则第21条第1段中增加一条附加规定。然而，应该指出，尽管这样的方式将符合《议定书》给予作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会的回旋余地，但将略微有损于《议定书》第29条第5款的目标和设想，特别是不符合在《公约》和《议定书》下实行统一程序的必要性。

14. 谨提议政府间委员会进一步审议本文件提出的问题和所载各项建议，并向公约缔约方大会作为议定书缔约方大会所举行的第一届会议提出适当建议。