



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/2/13
17 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 4.8.5

履约 (第 34 条)

关于履约制度的基本组成部分和备选办法的意见综述

执行秘书的说明

一. 引言

1. 卡特赫纳生物安全议定书政府间委员会（政府间委员会）根据其工作计划，在于 2000 年 12 月 11 日至 15 日在法国的蒙彼利埃举行第一次会议上讨论了履约问题。
2. 政府间委员会在该次会议上审议了执行秘书就制定《卡特赫纳生物安全议定书》下的履约程序和履约机制的问题提交的一份说明（UNEP/CBD/ICCP/1/7）。
3. 政府间委员会请《公约》缔约方和各国政府根据执行秘书关于履约问题的说明（UNEP/CBD/ICCP/1/7）所附问卷，于 2001 年 3 月 30 日之前就《卡特赫纳生物安全议定书》履约制度的基本组成部分和备选办法提交书面意见。政府间委员会请执行秘书汇编所提交的意见，同政府间委员会主席团协商编写一份综述报告，并组织一次关于综述报告的无限成员名额专家会议，该次会议应在政府间委员会第二次会议前夕举行。政府间委员会

* UNEP/CBD/ICCP/2/1

还请执行秘书把该综述报告提交其第二次会议以供审议。

4. 执行秘书因此提交本说明，其中载有关于各缔约方和各国政府就《卡塔赫纳生物安全议定书》履约制度的基本组成部分和备选办法所提交意见的综述报告，以供政府间委员会审议。

二. 就《卡塔赫纳生物安全议定书》履约机制的基本组成部分和备选办法提交的意见综述*

5. 在政府间委员会要求执行秘书发出通知，请《公约》各缔约方和各国政府就《卡塔赫纳生物安全议定书》履约制度的基本组成部分和备选办法发表书面意见之后，截至 2001 年 6 月 30 日，执行秘书已收到下列缔约方和国家提交的意见：阿根廷、澳大利亚、白俄罗斯、智利、古巴、厄瓜多尔、欧洲共同体、印度、印度尼西亚、日本、大韩民国、新西兰、挪威、斯洛文尼亚、瑞士、土耳其和美利坚合众国。

6. 所有提交的意见在结构上都与秘书处所编制并提交政府间委员会第一次会议的问卷相同。以下综述按照问卷的结构讨论了履约制度的基本组成部分和备选办法。提交的所有意见的全文已经汇编为一份资料文件（UNEP/CBD/BS/EM-COMP/1/INF/1）分发。

A. 目标、性质和基本原则

7. 与政府间委员会第一次会议就同样的问题所进行的讨论一样，提交的意见相当一致。可以理解的是，一些意见没有把履约制度的目标和性质截然分开，因为这两个基本组成部分有着非常明显的相互联系，而且还取决于就该制度其他主要组成部分的性质作出的决定，尤其是就违约后果作出的决定。

1. 目标

8. 在政府间委员会第一次会议上，人们就履约制度的目标所发表的意见基本一致。大多数观点是以《卡塔赫纳生物安全议定书》第 34 条已经阐明的观点为基础。很多意见都支持为履约制度确定以下目标：促进对《议定书》各项条款的遵守；与那些在充分履约方面存在困难的国家进行合作并向其提供帮助，以便解决违约案件。

* 本节（第 5—29 段）转载了执行秘书就《卡塔赫纳生物安全议定书》履约制度的基本组成部分和备选办法为关于卡塔赫纳生物安全议定书履约制度的不限成员名额专家会议所编写说明（UNEP/CBD/BS/EM-COMP/1/2）的第二节。

2. 性质

9. 和目标问题的情况一样，大多数意见都赞成为履约制度建立非对抗性和非司法性的程序和机制。一些意见明确指出，《议定书》本身由于打算在不妨碍《公约》第 27 条所建立的解决争端程序和机制的情况下，确立与之分开的履约程序和机制，使人们除了寻求制定一个非对抗性、简单和咨询性质的机制之外，别无其他选择。

10. 然而，有一个国家赞成以不同的方式对待改性活生物体的出口国和进口国，因此提出了另一个办法。该办法主张对改性活生物体出口国的违约行为适用司法性和惩罚性的程序，对进口国的违约行为则适用帮助性的和非司法性的程序。在政府间委员会第一次会议期间出现同样的少数意见，即认为应该实行对发展中国家和发达国家予以区别对待的程序。根据这个办法，一个发达缔约方或改性活生物体出口缔约方如果没有履行《议定书》规定的义务，应该触发司法程序，并因此受到制裁，而一个发展中缔约方或进口缔约方如果违约，则只应触发合作性质的程序，而不是司法性质的程序。

3. 基本原则

11. 履约制度的制订和实施方面的迅速、公平性、透明度、可预见性以及合法程序等原则得到了普遍支持。然而，有的缔约方指出，对于非司法性质的履约制度而言，透明度和公平性是关键基本要素，而对于司法性质的制度而言，经常适用的则是迅速、合法程序和可预见性等原则。还有的缔约方建议，透明度和公平性原则还应该伴随有效力和效率原则。

12. 有一个缔约方建议包括更多的普遍性国际法原则，尤其是“有所区分的共同责任”原则。另一个缔约方建议，还应该列入“扩大出口国责任范围”原则。这项建议是根据主张在确定履约制度的性质和制订程序的时候，对出口国和进口国予以区别对待的建议提出的。

13. 总地说来，提交的意见相当一致地赞成根据秘书处在问卷中的建议，实行迅速、公平性、透明度、可预见性以及合法程序的原则，将其作为履约制度的基础，并通过在该制度的设计阶段建立的程序或采取的措施，以及通过制度的实施来保证贯彻这些原则。

B. 机构性机制

14. 除了有少数意见主张通过公约缔约方大会作为议定书缔约方大会来审查履约情况，或等到已经就目标和原则问题达成协议后的某个阶段再处理机构性机制问题之外，收到的所有其他意见都支持建立某种形式的机构性机制，该机制可以是一个临时特设机构，也可以是一个常设机构。这样的机构性机制可以马上建立，也可以像某些意见所建议的那样，在确定了可能发挥的职能之后建立。大多数意见都主张建立一个常设的履约委员会，在政府间委员会第一次会议上也提出了这样的立场。应该指出，有一个国家主张把该机构作为《议定书》第 29 条第 4(b)段下的一个附属机构。

1. 结构

15. 收到的意见广泛支持建立一个由数目有限的专家组成的履约委员会。有些意见建议，应该把委员会的成员人数限制在一个具体的数目上。在这方面，有关意见分别主张把专家人数限制在 8 至 10 人、10 至 15 人、10 至 20 人和刚好 10 人。有的意见进一步建议，如果需要增加专家，其人选应该来自生物安全问题专家名录。然而，有的意见提出，应该根据可以得到的资源来确定该履约机构的成员人数。一些主张建立临时特设机构的意见还建议，应该根据所审议的具体履约问题的性质，以个案方式决定该机构的成员人数和组成。

16. 关于委员会成员需要具备某些具体资格的问题，没有不同意见。收到的意见广泛同意，该委员会应该由法律专家和其他专家混合组成。

17. 收到的意见普遍同意，有必要在任命专家的时候保持各区域之间的平衡。一些意见提出，应该进一步在出口国和进口国之间保持平衡，以及在发达国家和发展中国家之间保持平衡。这方面，还有一项意见提出，该委员会的主席应该由进口/发展中国家和出口/发达国家轮流担任。

18. 关于专家到底是应该以个人身份行事，以使委员会成为一个独立的专家机构，还是应该代表政府行事的问题，意见不一。然而，关于应该以何种方式来任命委员会成员的问题，看来没有出现任何特别的困难。收到的意见普遍认为，由缔约方任命专家的做法是可以接受的。然而，在这方面需要进一步考虑，到底是应该由各缔约方作为一个集体，通过担任议定书缔约方大会的公约缔约方大会，从各国政府和各区域提名的专家个人中选举产生委员会成员，还是应该选举将提供专家的缔约方。

2. 职能和责任

19. 关于该履约机构在建立之后应该担负的全面责任，所收到的意见几乎完全一致。这方面的意见与关于履约制度各项目标的普遍共识相一致，广泛认为，总地来说，该机构应该负责审查和促进对《议定书》各项条款的遵守，并处理具体的违约个案，以便向所涉缔约方提出咨询意见，或向担任议定书缔约方大会的公约缔约方大会提出建议，以供审议。

20. 具体而言，收到的意见提出，履约委员会的职能可以包括下列任务：

- (a) 接受和审议向其上报的违约个案，并就此提出报告；
- (b) 监测《议定书》总的执行情况和履约情况；
- (c) 经所涉缔约方的同意在该缔约方的领土上收集资料；
- (d) 向缔约方提出建议，以便帮助其遵守《议定书》所规定的义务；
- (e) 就《议定书》的解释和适用问题以及将采取的措施向各缔约方以及作为议定书缔

约方大会的公约缔约方大会提出建议。

21. 所有提交的意见都建议，履约委员会应该对作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会负责，并定期向其报告自己的活动。关于委员会举行会议的频率提出了各种建议，从在必要时举行会议到每季度举行会议不等。还有的意见提出，该委员会应该制定自己的议事规则，并将其提交作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会审议和通过。

C. 程序的援用

22. 几乎所有送交执行秘书的意见都一致认为，应该由《议定书》缔约方来援用履约程序。一些意见进而提出，只有缔约方才能够援用这些程序。在这方面，一些意见提议，一个缔约方可以就其本身的履约努力启动履约程序，也可以就另一个缔约方的履约努力启动该程序。还有一项建议提出，履约委员会本身应该能够在评估了向其提交的资料之后，或应作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会的请求援用履约程序。

23. 虽然有若干国家建议，秘书处也可以启动履约程序，但很多意见认为，应该使秘书处的作用仅限于提请履约委员会注意可能从各国的报告中收集的同履约问题有关的资料。由私营部门、非政府组织和其他民间社会团体启动履约机制的意见得到的支持较少。尽管如此，一些提交的意见赞成由私营部门、非政府组织和其他民间社会团体参与履约机制的运作，其办法是通过秘书处向履约委员会提供有关资料，包括有关违约个案的资料。

D. 违约的后果

24. 收到的大多数意见都赞成，对于未能充分履行《议定书》所规定义务的缔约方，采取的措施应该主要是向其提供适当的建议和援助。收到的意见一般不赞成实行制裁或者其他惩罚措施。鼓励措施得到广泛的接受，并被视为符合很多缔约方认为履约程序和机制应该具备的非司法和非对抗性质。

25. 一些提交意见的缔约方和国家政府强调，说服有关缔约方履行《议定书》所规定义务的办法比强迫它们这样做的惩罚措施有利。尽管如此，收到的意见也提议采取强有力的措施来表示某个具体个案的严重性质。全面的观点是，应该结合采取以下开列的强硬措施和温和措施。所提议的措施顺序看来表明，公约缔约方大会作为议定书缔约方大会，应该如何根据履约委员会的建议来决定在某个具体个案中逐步采取的措施。拟议在出现违约情况后采取的措施包括：

(a) 提供适当的建议和援助，包括酌情提供财政和技术援助、技术转让、培训以及其他能力建设措施；

(b) 要求通过详细的行动计划来帮助实现充分履约；

(c) 请有关缔约方就其为履行《议定书》所规定义务进行的努力提交进度报告；

- (d) 发出警告；
- (e) 公开发表违约案件；和
- (f) 暂停《议定书》所规定的具体权利和特权。

26. 有的意见建议，在有关改性活生物体出口缔约方的案件中把惩罚措施或制裁作为最后诉诸的措施。另一方面，有意见提出，《议定书》第 34 条并不打算实行制裁。这些意见进一步指出，既然《议定书》中没有这样的授权条款，各缔约方应该遵守《维也纳条约法公约》第 60 条，而该条同样没有为强迫违约缔约方采取某项行动或不采取某项行动的约束性后果留出余地。但是，应该指出，第 34 条的措辞不一定排除了实行制裁的可能性；该条只不过是规定，程序和机制中应该包括在适当情况下提供建议或援助的条例。

E. 秘书处以及作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会所发挥的作用

27. 从上文的讨论可以看出，占主导地位的意见是，秘书处的作用应该主要是在履约委员会和各缔约方之间收取和传送关于违约情况的资料。还有意见提出，秘书处应该向履约委员会提供行政支助，以便帮助后者履行其职责。这些意见更为具体地指出，秘书处应该安排履约委员会的会议并为其提供服务。然而，与此同时，一些意见却认为，应该使秘书处在发现违约案件和提请履约委员会注意这些案件方面发挥更为重要的作用。有的意见提出，秘书处如果在审查国家报告的时候发现可能存在的违约情况，应该能够启动履约程序。

28. 几乎所有提交的意见都同意，在有关履约的问题上，作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会应该是最后决策机构，应在履约委员会成立后根据其建议就这些问题作出决定。一些提交意见的缔约方则对以下办法表示了保留态度：由作为议定书缔约方大会的公约缔约方大会在违约个案中发挥决策机构的作用。这些缔约方提出，只有在所作决定集中于鼓励和协助缔约方履行《议定书》所规定义务的情况下，或在决定中的措施符合国际法的情况下，这些作用才会是适当的。

F. 其他问题

29. 收到的意见提出了若干问题，以供在建立《议定书》履约制度的工作中并行审议或在其期间审议。这些问题包括：

- (a) 生物安全资料交换所及其在协助和促进履约方面的用途；
- (b) 建立快速程序，以便能够迅速解决出口和进口缔约方之间可能就某次改性活生物体跨界转移出现的具体违约案件；
- (c) 履约程序和机制与赔偿责任和补救问题之间的联系和重叠之处；
- (d) 在处理履约问题时把社会—经济因素以及各缔约方不同的技术发展水平考虑在

内的必要性；

(e) 履约制度和争端解决程序之间的关系；和

(f) 《生物安全议定书》履约程序同其他国际文书，例如《国际植物保护公约》和世界贸易组织（世贸组织）下的《卫生和植物检疫协定》的履约程序之间的关系。

三. 建议

30. 谨提议政府间委员会：

(a) 审查关于各缔约方和各国政府就《卡塔赫纳生物安全议定书》履约制度的基本组成部分和备选办法所发表意见的综述报告；

(b) 审议 2001 年 9 月 26 日至 28 日在内罗毕举行的关于卡塔赫纳生物安全议定书履约制度的不限成员名额专家会议的报告和建议（UNEP/CBD/ICCP/2/13/Add.1）；并

(c) 根据综述报告和不限成员名额专家会议的建议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。
