



КОНВЕНЦИЯ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/2/13
17 July 2001

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО
КАРТАХЕНСКОМУ ПРОТОКОЛУ ПО
БИОБЕЗОПАСНОСТИ

Найроби, 1-5 октября 2001 года

Пункт 4.8.5 предварительной повестки дня*

СОБЛЮДЕНИЕ (СТАТЬЯ 34)

Обобщение мнений, касающихся элементов и вариантов механизма, обеспечивающего соблюдение

Записка Исполнительного секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии со своим планом работы Межправительственный комитет по Картахенскому протоколу по биобезопасности (МККП) рассмотрел вопрос о соблюдении на своем первом совещании, проводившемся в Монпелье (Франция) с 11 по 15 декабря 2000 года.
2. На этом совещании Межправительственный комитет изучил записку Исполнительного секретаря относительно разработки процедур и механизмов, обеспечивающих соблюдение в рамках Картахенского протокола по биобезопасности (UNEP/CBD/ICCP/1/7).
3. МККП предложил Сторонам Конвенции и правительствам представить к 30 марта 2001 года свои мнения в письменном виде относительно элементов и вариантов механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Картахенского протокола по биобезопасности, используя в качестве основы анкету, приведенную в виде приложения к записке Исполнительного секретаря по вопросу о соблюдении (UNEP/CBD/ICCP/1/7). МККП поручил Исполнительному секретарю обобщить представленные мнения и при консультациях с бюро МККП подготовить сводный доклад, а также организовать проведение совместно со вторым совещанием МККП экспертного совещания открытого состава, чтобы в ходе трехдневного заседания провести обзор этого сводного доклада. Кроме того, Межправительственный комитет поручил Исполнительному секретарю представить сводный доклад на рассмотрение второго совещания МККП.
4. В этой связи Исполнительный секретарь представляет на рассмотрение МККП настоящую записку, в которой приводятся обобщенные мнения Сторон и правительств, касающиеся элементов и вариантов механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Картахенского протокола по биобезопасности.

* UNEP/CBD/ICCP/2/1



II. ОБОБЩЕНИЕ МНЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ЭЛЕМЕНТОВ И ВАРИАНТОВ МЕХАНИЗМА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО СОБЛЮДЕНИЕ В РАМКАХ КАРТАХЕНСКОГО ПРОТОКОЛА ПО БИОБЕЗОПАСНОСТИ*

5. В ответ на поручение со стороны МККП и уведомления, разосланные Исполнительным секретарем Сторонам Конвенции и правительствам с просьбой представить в письменном виде свои мнения, касающиеся элементов и вариантов механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Картахенского протокола по биобезопасности, на 30 июня 2001 года Исполнительному секретарю были представлены мнения Австралии, Беларуси, Европейского сообщества, Индии, Индонезии, Кубы, Новой Зеландии, Норвегии, Республики Корея, Словении, Соединенных Штатов Америки, Турции, Чили, Швейцарии, Эквадора и Японии.

6. Структура всех представленных материалов соответствовала структуре анкеты, разработанной секретариатом и представленной на рассмотрение МККП на его первом совещании. В приводимом ниже обобщенном материале вопросы элементов и вариантов механизма, обеспечивающего соблюдение, также рассматриваются в соответствии со структурой анкеты. Полный текст всех представленных материалов был обобщен и распространен в виде информационного документа (UNEP/CBD/BS/EM-COMP/1/INF/1).

A. Цели, характер и основные принципы

7. В представленных материалах отмечается та же большая схожесть мнений, которая наблюдалась во время дискуссий по этим вопросам на первом совещании МККП. В некоторых мнениях, что вполне понятно, не делается почти никаких различий между целями и характером механизма, обеспечивающего соблюдение, этими двумя элементами, находящимися в явной взаимосвязи, и, кроме того, зависящими от определения характера других основных элементов механизма, в частности, от определения последствий несоблюдения.

1. Цели

8. И на первом совещании МККП, и сейчас оказывается, что мнения относительно целей механизма, обеспечивающего соблюдение, во многом совпадают. Большинство аргументов основано на положениях, которые ранее нашли отражение в статье 34 Картахенского протокола по биобезопасности. Значительной поддержкой пользовались следующие цели механизма, обеспечивающего соблюдение: оказание содействия соблюдению положений Протокола и решение вопросов несоблюдения путем налаживания сотрудничества с теми, кто не в состоянии добиться соблюдения всех положений Протокола, и оказания им содействия.

2. Характер

9. Также как и в вопросе целей режима, обеспечивающего соблюдение, в большинстве мнений поддерживаются процедуры и механизмы, которые носили бы неконфронтационный и внесудебный характер. В некоторых мнениях было четко заявлено, что сам Протокол, предусматривающий внедрение процедур и механизмов, обеспечивающих соблюдение, независимо от процедур и механизмов урегулирования споров, предусмотренных статьей 27 Конвенции, и без ущерба для

* В настоящем разделе (пункты 5-29) воспроизводится раздел II записки Исполнительного секретаря об элементах и вариантах механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Картахенского протокола по биобезопасности (UNEP/CBD/BS/EM-COMP/1/2), подготовленной для Совещания открытого состава экспертов по механизму, обеспечивающему соблюдение в рамках Картахенского протокола по биобезопасности.

них, не оставляет никаких иных вариантов, кроме внедрения несложного, неконфронтационного по характеру консультативного механизма.

10. Существует, однако, и альтернативный подход. Он был предложен одной страной, которая поддерживает раздельный подход к странам-экспортёрам ЖИО и к странам-импортёрам ЖИО. Этот подход предполагает применение процедур судебного и карательного характера в случаях несоблюдения со стороны стран-экспортёров ЖИО и процедур внесудебного характера, обеспечивающих содействие, применительно к странам-импортёрам ЖИО. Во время первого совещания МККП также высказывались аналогичные немногочисленные мнения в поддержку процедур, предусматривавших разное обращение с развитыми и развивающимися странами. В соответствии с данным подходом невыполнение обязательств в рамках Протокола Сторонами, являющейся развитой страной или Стороной-экспортером ЖИО, должно приводить в действие судебную процедуру и влечь за собой применение санкций, тогда как несоблюдение Стороной, являющейся развивающейся страной или импортирующей Стороной, должно приводить в действие только внесудебные процедуры, используемые в духе сотрудничества.

3. Основные принципы

11. Принципы срочности исполнения, беспристрастности, прозрачности, возможности прогнозирования и надлежащей правовой процедуры получили общую поддержку в качестве приемлемых как для разработки, так и для внедрения механизма, обеспечивающего соблюдение. При этом, однако, подчеркивалось, что прозрачность и беспристрастность являются ключевыми элементами внесудебного механизма, обеспечивающего соблюдение, а принципы срочности исполнения, надлежащей правовой структуры и возможности прогнозирования часто бывают связаны с судебными механизмами. Было также высказано предложение о включении эффективности и квалифицированности в число основных принципов наряду с прозрачностью и беспристрастностью.

12. В одном предложении говорилось о дополнительном включении в число основных принципов некоторых общих принципов международного права, в особенности принципа «общей, но дифференцированной ответственности». В другом случае предлагалось включение принципа «расширенной ответственности экспортёра». Это предложение было сделано в соответствии с предложением ввести дифференцированный подход к экспортёрам и импортёрам при определении характера механизма, обеспечивающего соблюдение, и разработки его процедур.

13. В целом, наблюдается значительная общность мнений в пользу включения принципов срочности исполнения, беспристрастности, прозрачности, возможности прогнозирования и надлежащей правовой процедуры, предложенных секретариатом в анкете, в число основных принципов механизма, обеспечивающего соблюдение, и гарантирования их посредством процедур или мер, принятых на стадии как разработки, так и внедрения механизма.

В. Организационный механизм

14. За исключением нескольких предложений, в которых говорится о привлечении Конференции Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, к проведению обзора соблюдения или о рассмотрении вопроса об организационном механизме на более позднем этапе, когда будет достигнуто соглашение относительно целей и принципов, большинство остальных представленных мнений поддерживает идею внедрения того или иного организационного механизма в виде либо специального, либо постоянного органа. Такой организационный механизм может быть внедрен немедленно или, согласно мнению некоторых, после того, как будут определены его возможные функции. Большинство мнений склоняется в пользу создания

/...

постоянного комитета по соблюдению, и эта позиция отразилась также в итогах первого совещания МККП. Следует также принять к сведению, что одна страна высказалась в пользу учреждения органа в качестве одного из вспомогательных органов, создание которых предусмотрено в пункте 4 b) статьи 29 Протокола.

1. Структура

15. Широкой поддержкой пользуется идея создания комитета по соблюдению с включением в его состав ограниченного числа экспертов. Кое-кто предлагает ограничить членский состав комитета определенным числом членов. В этом отношении предлагалось ограничить число членов 8 – 10 экспертами, 10 – 15, 10 – 20 и только 10 экспертами. Если возникнет потребность в дополнительных экспертах, то в этом случае предлагается отбирать их из реестра экспертов в области биобезопасности. В некоторых предложениях указывалось, что количественный состав органа по соблюдению должен быть определен в зависимости от наличия ресурсов. Некоторые авторы предложений по созданию специального органа указывали, что число и состав участников должны определяться на основе каждого конкретного случая в зависимости от характера рассматриваемой конкретной проблемы в области соблюдения.

16. Никаких расхождений во мнениях не наблюдалось в вопросе о том, что члены комитета должны обладать определенной квалификацией. Широкую поддержку получила мысль о том, что в состав комитета должны войти эксперты как по правовым, так и по различным техническим вопросам.

17. Единство мнений наблюдается и в вопросе о необходимости поддержания регионального баланса при назначении экспертов. В некоторых предложениях указывалось, что необходимо обеспечивать еще более широкий баланс между странами экспорта и импорта, а также между развитыми и развивающимися странами. В этой связи было также выдвинуто предложение о том, что ротация должности председателя комитета должна проводиться между странами импорта/развивающимися странами и странами экспорта/развитыми странами.

18. Мнения расходятся по вопросу о том, следует ли экспертам выступать в качестве независимых специалистов, чтобы комитет был независимым экспертным органом, или же они должны представлять правительства. Но вопрос о том, каким образом следует назначать членов комитета, не вызывает, по всей видимости, никаких особых трудностей. Вполне приемлемым для всех считается назначение экспертов Сторонами. Здесь, однако, следует уточнить, будут ли Стороны коллективно, посредством Конференции Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, назначать отдельных экспертов из списка кандидатур, выдвинутых странами или регионами, или же Конференция будет выбирать Стороны, из которых должны назначаться эксперты в состав комитета.

2. Функции и ответственность

19. Вопрос общей ответственности, возлагаемой на комитет по соблюдению, когда он будет учрежден, не вызывает почти никаких разногласий. В соответствии со всеобщим согласием относительно целей механизма, обеспечивающего соблюдение, многие высказывают мысль о том, что этот орган должен в общем отвечать за обзор и стимулирование соблюдения положений Протокола и за рассмотрение конкретных случаев несоблюдения в целях предоставления соответствующей Стороне консультативных услуг или подготовки рекомендаций для рассмотрения Конференцией Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон.

20. В качестве возможных функций комитета по соблюдению предлагается, в частности, выполнение им следующих задач:

а) получение и рассмотрение представленных ему материалов о несоблюдении и подготовка по ним докладов;

б) проведение мониторинга общего осуществления и соблюдения положений Протокола;

с) осуществление с согласия соответствующей Стороны сбора информации на территории данной Стороны;

д) предоставление Сторонам консультативных услуг, чтобы оказать им содействие в выполнении обязательств в рамках Протокола;

е) подготовка рекомендаций для Сторон и Конференции Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, относительно толкования и применения Протокола и мер, которые следует внедрять.

21. Все респонденты указывали, что комитет по соблюдению должен отчитываться перед Конференцией Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, и периодически докладывать ей о своей деятельности. В отношении периодичности совещаний комитета высказывались самые разные предложения – от проведения периодических совещаний по мере необходимости до ежеквартальных совещаний. В поступивших материалах предлагалось также, чтобы комитет самостоятельно разработал свои правила процедуры и представил их Конференции Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, для рассмотрения и утверждения.

С. Применение процедур

22. Во всех без исключения мнениях, представленных Исполнительному секретарю, приводятся доводы в пользу того, что применение процедур, обеспечивающих соблюдение, должно оставаться за Сторонами Протокола. В некоторых мнениях даже указывается, что только Стороны должны располагать возможностью применения данных процедур. В этой связи отмечалось, что Сторона может привести в действие такие процедуры в рамках собственной деятельности по обеспечению соблюдения или в отношении аналогичной деятельности другой Стороны. Высказывалось также предложение о том, чтобы сам комитет по соблюдению обладал правом приведения в действие этих процедур на основе анализа представленной ему информации или по поручению Конференции Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола.

23. Хотя от ряда стран поступило предложение о том, чтобы данные процедуры приводил в действие секретариат, многие тем не менее полагают, что роль секретариата должна ограничиваться передачей комитету по соблюдению информации, касающейся вопросов соблюдения, собранной им в ходе анализа национальных докладов. Меньшей поддержкой пользовалась мысль о том, чтобы механизм, обеспечивающий соблюдение, приводил в действие частный сектор, неправительственные организации (НПО) и другие общественные организации. Но все же некоторые респонденты высказались за привлечение частного сектора, НПО и других общественных организаций к оказанию содействия работе механизма, обеспечивающего соблюдение, посредством представления комитету через секретариат существенной информации, включая информацию о случаях несоблюдения.

D. Последствия несоблюдения

24. В большинстве представленных мнений поддерживается идея применения мер, направленных в основном на предоставление надлежащих консультативных услуг и помощи Стороне, не выполняющей полностью всех своих обязательств в рамках Протокола. Введение санкций или других карательных мер не пользуется общей поддержкой. Широкое признание получили меры стимулирования. Считается, что они гармонируют с внесудебным и неконфронтационным характером процедур и механизмов, которые поддерживает большое число Сторон.

25. Некоторые респонденты особо отметили предпочтительность убеждения соответствующей Стороны или Сторон в необходимости выполнять свои обязательства в рамках Протокола вместо того, чтобы заставлять ее или их делать это посредством применения карательных мер. Вместе с тем предлагалось также принятие крутых мер, чтобы сигнализировать серьезность характера того или иного особого случая. Среди респондентов превалирует мнение о необходимости сочетания крутых и мягких мер, которые приводятся ниже. Порядок предлагаемых мер указывает, как представляется, на возрастающую последовательность, в которой Конференция Сторон Конвенции, выступающая в качестве совещания Сторон Протокола, должна будет принимать решения (с учетом предложений комитета по соблюдению) относительно принятия мер в том или ином особом случае. В число мер, применение которых предлагается в качестве последствий несоблюдения, входит:

a) предоставление по мере необходимости надлежащих консультативных услуг и помощи, включая финансовую и техническую помощь, обеспечение передачи технологии, подготовки кадров и осуществления других мер по созданию потенциала;

b) предъявление требования о принятии развернутых планов действий, которые содействуют достижению полного соблюдения;

c) обращение к соответствующей Стороне с просьбой представить доклады о ходе осуществления деятельности, направленной на соблюдение своих обязательств в рамках Протокола;

d) вынесение предупреждений;

e) публикация случаев несоблюдения; и

f) приостановление определенных прав и привилегий в рамках Протокола.

26. Высказывалось предложение о том, чтобы применять карательные меры в качестве последнего средства в случаях, относящихся к Сторонам экспорта ЖИО. С другой стороны, подчеркивалось, что в рамках статьи 34 Протокола не предусматривается введения санкций. Предлагалось также, что ввиду отсутствия в Протоколе положения, стимулирующего разработку процедуры в случаях несоблюдения, Стороны должны бы придерживаться положений статьи 60 Венской конвенции по договорному праву, в которой также не предусматриваются последствия обязательного характера в случаях несоблюдения, которые обязывали бы Сторону, не соблюдающую обязательств, принимать какие-либо меры или прекращать определенный вид деятельности. Следует принять к сведению, однако, что формулировка статьи 34 совсем не исключает применения санкций; в ней лишь указывается, что процедуры и механизмы предусматривают положения относительно предоставления, в соответствующих случаях, консультативных услуг или помощи.

Е. Роль секретариата и Конференции Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола

27. Из всего вышеизложенного следует, что подавляющее число респондентов оставляет за секретариатом в основном функции получения информации о несоблюдении и передачи ее комитету по соблюдению от имени Сторон и Сторонам от имени комитета. Предлагалось также, чтобы секретариат оказывал административную поддержку комитету по соблюдению в исполнении его функций. Конкретней говоря, указывалось, что секретариат должен организовывать и обслуживать совещания комитета по соблюдению. Некоторые респонденты, однако, высказали мнение о том, что секретариату следует отвести более активную роль в выявлении случаев несоблюдения и привлечении внимания комитета к этим случаям. Предлагалось также, чтобы секретариат приводил в действие процедуры, обеспечивающие соблюдение, когда в ходе обзора национальных докладов он будет обнаруживать возможные случаи несоблюдения обязательств.

28. Почти все респонденты соглашались с тем, что Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Протокола, должна быть органом последней инстанции, принимающим решения по вопросам, связанным с соблюдением, на основе рекомендаций комитета по соблюдению, когда он будет учрежден. Несколько респондентов поставили под сомнение роль Конференции Сторон Конвенции, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, в качестве органа, принимающего решения по конкретным случаям несоблюдения. Такая роль, по их мнению, была бы уместной только при условии того, что в принимаемом решении первостепенное внимание уделяется оказанию содействия и помощи Сторонам в выполнении своих обязательств по Протоколу или что меры, предусмотренные в решении, соответствуют нормам международного права.

Ф. Прочие вопросы

29. Целый ряд вопросов был предложен для рассмотрения параллельно с разработкой механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Протокола, или в ходе этой разработки. В число этих вопросов входит:

а) механизм посредничества по биобезопасности и его использование для оказания помощи или содействия соблюдению;

б) необходимость разработки оперативных процедур, позволяющих безотлагательно улаживать особые случаи несоблюдения, которые могут возникать в отношениях между Сторонами экспорта и импорта из-за конкретных трансграничных перемещений ЖИО;

с) связь или взаимодействие между процедурами и механизмами, обеспечивающими соблюдение, и вопросами ответственности и возмещения;

д) необходимость учитывания при решении вопросов обеспечения соблюдения социально-экономических соображений и различий в уровнях технологического развития Сторон;

е) взаимосвязь между механизмом, обеспечивающим соблюдение, и процедурами урегулирования споров; и

ф) взаимосвязь между механизмом, обеспечивающим соблюдение в рамках Протокола по биобезопасности, и аналогичными механизмами в рамках других соответствующих международных документов, таких, например, как Международная конвенция по охране новых

/...

сортов растений (МКОНСР) и Соглашение по санитарии и фитосанитарии (ССФ) в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

III. РЕКОМЕНДАЦИИ

30. МККП, возможно, пожелает:

а) провести обзор сводного доклада о мнениях Сторон и правительств относительно элементов и вариантов механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Картахенского протокола по биобезопасности;

б) рассмотреть доклад и рекомендации совещания открытого состава экспертов по механизму, обеспечивающему соблюдение в рамках Картахенского протокола по биобезопасности, проводившегося в Найроби с 26 по 28 сентября 2001 года (UNEP/CBD/ICCP/2/13/Add.1); и

с) на основе сводного доклада и рекомендаций экспертного совещания открытого состава подготовить соответствующие рекомендации для первого совещания Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола.
