



联合国
环境规划署

Distr.: General
25 January 2012
Chinese
Original: English

为生物多样性和生态系统服务政府间科学政策
平台确定模式和体制安排的全体会议

第二届会议

2012年4月16日至21日，巴拿马城

临时议程* 项目4(g)

审议生物多样性和生态系统服务政府间科学政策
平台的模式和体制安排问题：与平台设立和运作
有关的法律问题

与平台设立和运作有关的法律问题

秘书处的说明

1. 在为生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台确定模式和体制安排的全体会议第一届会议上，代表们审议了与平台设立有关的法律问题。为协助进行审议，代表们面前有秘书处关于这一主题的说明(UNEP/IPBES.MI/1/2)、法律事务厅的咨询意见(UNEP/IPBES.MI/1/INF/14)、以及联合国环境规划署(环境署)秘书处的补充法律意见(UNEP/IPBES.MI/1/INF/9)。

2. 在讨论中，发言代表一致强调平台尽快投入运作的重要性。关于平台是否已经设立的问题，代表们持有不同意见。部分代表表示，平台已经通过大会决议设立，无需采取进一步行动。部分代表则认为，平台尚未设立。多位代表指出，只要与会代表通过决议，平台即可设立。在这种情况下，本次会议即可成为平台管理机构(全体会议)的第一次会议。但是，在如何在全体会议第二次会议上采取这种行动方面，与会代表没有达成共识。

* UNEP/IPBES.MI/2/1。

3. 代表们不妨进一步审议相关的法律问题，并为平台通过适当的体制安排全面投入运作指明方向，包括解决是否需要为设立平台采取行动的问题。
4. 为便于参考，第一届会议上印发的联合国法律事务厅的法律咨询意见和环境署秘书处的补充法律意见，作为本说明的附件一和附件二复制于后。

附件一

联合国法律事务厅就与生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台有关的若干法律问题提出的法律咨询意见：主管法律事务助理秘书长给全体会议主席的信

(2011年10月5日以UNEP/IPBES.MI/1/INF/14文号印发)

给罗伯特·沃森先生的说明

生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台 (科学政策平台)

1. 谨提及Nagai女士2011年10月3日给我的电子邮件,其中表示根据大会2010年12月20日第65/162号决议召集的全体会议,即目前在内罗毕举行的会议,请法律事务厅就以下问题提供咨询意见:

- 一. 大会2010年12月20日第65/162号决议是否设立了科学政策平台;
- 二. 环境署工作文件(UNEP/IPBES.MI/1/2)中载列的科学政策平台设立备选方案是否存在任何法律障碍;以及
- 三. 科学政策平台在没有正式设立的情况下便开始运作是否具备法律可行性。

一. 大会2010年12月20日第65/162号决议是否设立了科学政策平台

2. 大会在2010年12月20日第65/162号决议中,表示注意到环境署理事会2010年2月26日题为“生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台问题”的第SS.XI/4号决定,并注意到在大韩民国釜山举行的生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台问题第三次特设政府间和多方利益攸关方会议(《釜山成果文件》)。

3. 大会在该项决议第17段中请环境署“在不妨碍生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台最后吉欧冠安排的前提下,与所有相关组织和机构协商,为全面启动该平台召开一次由全体成员国特别是发展中国家代表全面有效参与的全体会议,尽早确定该平台的运作模式和体制安排。”

4. 随后,在其2011年2月24日第26/4号决议中,环境署理事会除其他事项外决定,应上述请求召集全体会议,以便确定平台的模式和体制安排。

5. 我们谨回顾，应依照大会 2001 年 12 月 7 日第 55/488 号决定来理解大会使用的“表示注意到”和“注意到”词语。大会在该决定中“重申”，“‘注意到’这一术语是中性用语，既不表示核准，也不表示不赞成”。因此，大会注意到 2010 年 12 月 20 日第 65/162 号决议第 17 段的相关决定，并未表示核准或不赞成其中所列的安排，也并未决定将该平台设立为联合国机构。

6. 此外，《釜山成果文件》在第 6 段起首部分规定，“应设立生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台，以加强生物多样性和生态系统服务科学政策互动机制，促进生物多样性的养护和可持续利用、人类的长期福祉和可持续发展。”因此，“新平台应作为一个独立的政府间机构，由一个或多个现有联合国组织、机构、基金和方案进行管理”（第 6 段(f)）。在第 9 段中，会议“建议邀请大会第六十六届会议审议本成果文件中载列的结论，并采取适当行动设立该平台”。因此，《釜山成果文件》以建议的形式就平台/科学政策平台做了声明，但未决定设立科学政策平台。”

二. 环境署工作文件 UNEP/IPBES.MI/1/2(“文件”)中提出的设立科学政策平台的备选方案

由本次全体会议设立政府间平台

7. 此备选方案指出，由成员国代表组成的全体会议可通过决议的形式作出设立平台的决定。此外，该备选方案还指出，“可在此类决议中具体规定平台的模式和体制安排[……]。这样，如果作出宣布，本次全体会议可转变为平台的第一次全体会议”。

8. 我们谨回顾本次全体会议的任务规定，即“确定”平台“的模式和体制安排”以便“充分运作平台。”大会 2010 年 12 月 20 日第 65/162 号决议和联合国任何其他政府间机构的决定均未明确规定本次会议要完成设立平台或将其转变为平台第一次全体会议的任务。

9. 本文件把通过国际化学品安全大会的决议设立政府间化学品安全论坛(化安论坛)一事作为该备选方案的一个先例。然而，化安论坛是在环境署、劳工组织和世卫组织共同举办的国际化学品安全大会上设立的，会上通过了有关设立化安论坛的决议，通过了其职权范围，并宣布“为着手开展[化安论坛]的工作，应在闭会将该次大会”视为[化安论坛]的第一届会议”。化学品安全大会是按照《21 世纪议程》第 19 章第 19.76 段的一项具体任务规定做出上述决定的，大会 1992 年 12 月 22 日第 47/190 号决议对此作了认可。该决议号召所有相关各方履行在联合国环境与发展会议上达成的所有承诺、协议和建议，包括《21 世纪议程》。

由选定组织的行政首长负责设立平台

10. 该备选方案规定，各成员国号召选定组织的行政首长设立平台，该平台将成为一个设立在此类组织体制框架基础上的一个政府间机构。文件指出，政府间气候变化问题专门委员会(气候专委会)也通过了类似的安排，而且“只要行政首长得到相关组织理事机构的授权，他们可以为设立平台做出各种安排”。

11. 关于气候专委会，我们谨回顾以下内容：

- 1988年举行的世界气象组织(气象组织)第十届大会敦促气象组织、环境署和国际科学联合会理事会(科联理事会)增强对气候变化的理解。
- 此后，环境署理事会在第十四届会议上敦促执行主任积极回应气象组第十届大会的决定，即“请气象组织秘书长在与各国政府进行适当磋商后，与[环境署]执行主任合作设立一个政府间特设机制，以便在国际范围内对气候变化的规模、时间和潜在影响开展协调一致的科学评估”。
- 此后，气象组织行政委员会和环境署理事会同意设立气候专委会，该委员会将向这两个机构的理事机构报告各项活动，随后大会1988年12月6日第43/54号决议认可了该委员会。

12. 同样，环境署理事会可决定自行设立科学政策平台，或与其他专门机构/联合国机构进行合作。决定中还应详细说明政府间平台的报告职责、哪个组织提供秘书处、供资事宜等、以及每个组织的相应角色。环境署理事会将在通过经社理事会提交大会的报告中列入这一决定。

由联合国政府间组织、其方案和基金以及/或专门机构负责设立平台

13. 该备选方案规定，本次会议可建议“联合国、政府间组织、其方案和基金以及/或专门机构负责设立平台。[……]这些理事机构可以通过关于合作设立平台的共同决定。”该文件还指出，负责设立平台的各组织的理事机构必须请相关组织的行政首长采取必要行动，以及本备选方案下的体制安排将与上述第二种备选方案相类似。

大会可能参与的事项

14. 该备选方案规定，大会可以核可上文备选方案1至3下的行动，或请相关“联合国政府间组织、其方案和基金以及/或专门机构，或这些组织的行政首长负责设立平台，或[大会还可以]自行或其他相关组织共同[开展行动]来设立平台”。我们注意到，若与专门机构合作设立平台，则相关机构的理事机构必须单独做出一个有关设立科学政策平台的决定。

三. 科学政策平台的运作

15. 关于在科学政策平台未正式成立的前提下便开展运作是否具备法律可信性的问题，我们注意到，应大会 2010 年 12 月 20 日第 65/162 号决议要求而召集的全体会议具有非常具体的任务规定。其任务是“确定平台的运作模式和体制安排”，并且“不得妨碍科学政策平台的最终机制安排”。具体而言，没有关于把即将举行的全体会议作为科学政策平台的第一次会议的明确规定。因此，我们的建议是，应由正式政府间进程，即大会、环境署理事会和/或专门机构根据上文所述的备选方案，做出有利于平台运作的模式和体制安排的决定。

斯蒂芬·马蒂亚斯

2011 年 10 月 4 日

附件二

秘书处就与平台设立和运作有关的若干法律问题提出的法律意见

(2011年10月3日以 UNEP/IPBES.MI/1/INF/9 文号印发)

秘书处的说明¹

1. 本说明载列了联合国环境规划署(环境署)就有关设立和运作平台的若干法律问题提出的法律意见, 秘书处在有关这一主题的说明(UNEP/IPBES.MI/1/2)中强调了这些法律问题。此法律意见的依据是, 联合国法律事务厅(法律厅)就这些问题向环境署秘书处提供的法律咨询意见, 尤其是法律厅 2010 年 9 月 30 日向环境署执行主任提供的法律咨询意见和相关评论意见。

一. 关于大会是否设立了平台的问题

2. 有人就大会 2010 年 12 月 20 日第 65/162 号决议第 17 段是否设立了平台提出问题。这一段落的内容如下:

[大会]

表示注意到题为“生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台问题”的联合国环境规划署理事会 2010 年 2 月 26 日 SS.XI/4 号决定、2010 年 6 月 7 日至 11 日在大韩民国釜山举行的生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台问题第三次特设政府间和多方利益攸关方会议的釜山成果、2010 年 10 月 18 日至 29 日在日本名古屋举行的《生物多样性公约》缔约方大会第十届会议通过的题为“生物多样性、生态系统服务和人类福祉方面的科学政策互动平台以及对政府间会议成果的审议”的决定以及联合国教育、科学及文化组织执行局第 185 届会议通过的关于生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台的决定, 并请联合国环境规划署在不妨碍生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台最后体制安排的前提下, 与所有相关组织和机构协商, 为全面启动该平台召开一次由全体会员国特别是发展中国家代表全面有效参与的全体会议, 尽早确定该平台的运作方式和体制安排。

3. 在此方面, 应依照大会 2001 年 12 月 7 日第 55/488 号决定来理解大会使用的“表示注意到”一词。大会在该决定中“重申”, “‘表示注意到’和‘注意到’词语是中性用语, 既不表示核准, 也不表示不赞成”。

¹ 本说明未经正式编辑。

4. 因此，大会仅注意到 2010 年 12 月 20 日第 65/162 号决议第 17 段的相关决定，并未表示核准或不赞成其中所列的安排，也并未决定将该平台设立为联合国机构。

二. 关于是否可以在没有正式设立平台的情况下运作平台的问题

5. 考虑到上述背景情况，应大会 2010 年 12 月 20 日第 65/162 号决议要求举行、随后根据环境署理事会 2011 年 2 月 24 日第 26/4 号决定召开的本次全体会议，独立于该平台之外，其具体任务规定是“确定平台的模式和体制安排”。似乎没有要本次全体会议成为平台第一次会议的明确任务。考虑到大会第 65/126 号决议没有设立该平台，并鉴于上述背景情况，在没有正式设立平台的情况下，如按文件 UNEP/IPBES.MI/1/2 第 12 和 13 段中的备选方案 1 所述，仅由本次全体会议宣布平台已由大会设立，在法律上似乎并不可行。这样看来，导致平台运作的有关平台模式和体制安排的最终决定，最好是由正式的政府间进程来处理，比如大会、环境署理事会和/或专门机构的理事机构。

三. 平台设立和运作的可能备选方案

6. 文件 UNEP/IPBES.MI/1/2 第 14 至 22 段载列了 2(a)、2(b) 和 2(c) 三个备选方案，其依据是，坚持认为大会第 65/162 号决议并未设立平台。另一方面，备选方案 1 呼吁“同意平台已经设立”，如上文所述似乎并不是可行的备选方案。

A. 备选方案 2(a)：由本次全体会议设立平台

7. 备选方案 2(a) 指出，由各国政府代表组成的本次全体会议可以通过决议的形式作出设立平台的决定。此外，该备选方案还指出，可在此决议中具体规定平台的模式和体制安排。这样，如果作出宣布，本次全体会议可转变为平台的第一次全体会议。

8. 在此方面，可回顾大会第 65/162 号决议第 17 段赋予本次全体会议的具体任务规定。其任务是“确定平台的模式和体制安排”以便“充分运作平台。”考虑到下文所述的可能备选方案，大会决议没有赋予本次全体会议以设立平台或将会议转为平台第一次会议的明确任务。具体而言，如果平台将由联合国机构负责设立，那么似乎有必要在联合国相关政府间机构和/或专门机构的决定中就这项行动作出具体规定。

9. 然而，应该指出，《釜山成果》指出“新平台应作为一个独立的政府间机构”，并应由“一个或多个现有联合国组织、机构、基金或方案进行管理”。有鉴于此，平台似乎可以成为联合国机构，也可以成为非联合国机构。如果设立的平台为独立于联合国组织或机构之外的政府间机构，与联合国系统以外设立的国际条约或

其他政府间安排相类似，由现有的联合国组织或机构进行管理，那么就不应排除参加本次全体会议的各国政府代表，作为全体会议“确定平台模式和体制安排”以便“充分运作平台”任务的一部分，对设立平台事宜进行审议，并随后为设立平台采取行动。如果选择这一方案，首先应通过一项决议，确定将设立平台列入本次全体会议的目的，其后再为设立平台通过决议。

10. 应该指出，如果平台由两个或多个联合国组织或机构进行管理，设立平台的进程似乎应该邀请联合国所有相关组织或机构进行参与。可以考虑在各有关组织之间作出共同安排，但应按照每个组织的协议进行，比如定于 2012 年早些时候举行的本次全体会议的第二次会议，应将会期的一部分用于举行设立平台的会议。应该指出，环境署、劳工组织和世卫组织共同举办的国际化学品安全大会设立的化学品安全政府间论坛，既是这种设立政府间安排所作共同安排的先例，也是把政府间会议转变为一项政府间商定安排的先例。但是，从赋予召开政府间会议的这些组织的任务规定来看，上述情况与本案有所不同。这种政府间会议可以成为《21 世纪议程》第 19 章第 19.76 段具体规定、随后大会 1992 年 12 月 22 日第 47/190 号决议具体规定的政府间论坛的第一次会议。大会该项决议号召所有相关方面履行在联合国环境与发展大会上达成的所有承诺、协议和建议，包括《21 世纪议程》。²

B. 备选方案 2(b)：由选定组织的行政首长负责设立平台

11. 备选方案 2(b) 规定，由选定组织的行政首长负责设立平台，该平台将成为一个设立在此类组织体制框架基础上的一个政府间机构。有人指出，政府间气候变化专门委员会(气候专委会)也通过了类似的安排，只要行政首长得到相关组织理事机构的授权，他们可以为设立平台作出各种安排。

12. 关于气候专委会，与会代表回顾了以下内容：

(a) 1988 年举行的世界气象组织(气象组织)第十届大会敦促气象组织、环境署和国际科学联合会理事会(科联理事会)增强对气候变化的理解；

(b) 此后，环境署理事会在第十四届会议所通过的 1987 年 6 月 18 日第 14/20 号决定中敦促环境署执行主任积极回应气象组织第十届大会的决定，即“请气象组织秘书长在与各国政府进行适当磋商后，与[环境署]执行主任合作设立一个政府间特设机制，以便在国际范围内对气候变化的规模、时间和潜在影响开展协调一致的科学评估”。

(c) 此后，气象组织行政委员会和环境署理事会同意设立气候专委会，该委员会将向两个机构的理事机构报告各项活动，随后大会 1988 年 12 月 6 日第 43/54 号决议认可了该委员会。

² 本节有关备选方案 2(a) 的内容主要依据环境署法律处的意见。

13. 同样，环境署理事会可决定自行设立科学政策平台，或与其他专门机构/联合国机构进行合作。决定中还应详细说明科学政策平台的报告职责、哪个组织将作为秘书处、供资事宜等、以及每个组织的相应角色。

C. 备选方案 2(c)：由联合国政府间组织、其方案和基金以及/或专门机构负责设立平台

14. 备选方案 2(c)规定，参与本次全体会议的各国政府代表可建议联合国政府间组织、其方案和基金以及/或专门机构负责设立平台，这些理事机构可以通过关于合作设立平台的共同决议。该备选方案第 22 段还规定，负责设立平台的组织的理事机构必须请相关组织的行政首长采取必要行动，以及本备选方案下的体制安排将于备选方案 2(b)相类似。

D. 大会可能参与的事项

15. 有关大会可能参与的事项(文件 UNEP/IPBES.MI/1/2 第 23-24 段)，文件规定大会可以核可备选方案 2(a)至 2(c)下的行动，或请联合国相关政府将组织、其方案和基金以及/或专门机构，或这些组织的行政首长负责设立平台，大会还可以自行或与其他相关组织共同开展行动来设立平台，则相关专门机构的理事机构必须单独作出一个有关设立平台的决定。还应指出，就有助于平台运作的模式和体制安排做出最终决定的正式政府间进程将涉及联合国大会、环境署理事会及/或专门机构的理事机构，应将大会视为相关机构之一，而不是能够做出此类决定的唯一机构。
