

**FCTC**世界卫生组织  
烟草控制框架公约

## 世界卫生组织烟草控制框架公约 缔约方会议

第六届会议  
俄罗斯联邦莫斯科，2014年10月13-18日  
临时议程项目 6.7

**FCTC/COP/6/27**  
**2014年6月12日**

### 公众成员在世卫组织框架公约缔约方会议 及其附属机构会议中的参与

#### 背景

1. 在缔约方会议和烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构以往各次会议上，很多缔约方对出席会议的公众成员中有大量烟草业代表表示关注。鉴此，根据《缔约方会议议事规则》第27.2和第32条，作出了一项决定，在政府间谈判机构的三次会议上以及在缔约方会议第五届会议甲委员会和乙委员会会议及最后的全体会议讨论技术或敏感事项时，拒绝公众成员的参与。
2. 上述拒绝公众成员参与的决定系以协商一致方式作出。但是，铭记关于决策透明度的一般原则，一些缔约方也指出拒绝所有公众成员将阻止未获正式认可的民间社会成员、学者和学生的参与，缔约方会议应考虑确立程序以方便未来关于此问题的决策工作。
3. 继一个缔约方正式要求列入关于此问题的议程项目后，根据《缔约方会议议事规则》第7条并经与缔约方会议主席团磋商，本文件对相关国际惯例、《缔约方会议议事规则》以及秘书处准许公众成员出席缔约方会议届会及其附属机构会议的当前做法进行审查，并建议措施以方便缔约方会议就此问题进行决策。

#### 国际惯例

4. 国际组织和条约的最普遍做法是使会议对公众开放，而同时有关理事机构可选择另行决定，不过一般而言，其议事规则没有规定向公众关闭会议的具体标准。

5. 国际法下没有要求使会议开放的总规定，多边协议的理事机构有决定这方面做法的酌处权。尽管如此，大多数条约和多边组织至少在涉及全体会议时保持开放政策。对附属机构以及涉及缔约方可能希望保密的敏感事项的会议可加以限制。

6. 就缔约方会议而言，与涉及观察员地位的规则不同，对公众成员出席全体会议或可能时出席附属机构会议的条件一般未作明确规定。会议设施的物质条件限制会促使限制公众的出席人数，但除了公约第5.3条，当前议事规则一般未就包括或排除不同团体提出可依据的实质性理由。

### 缔约方会议议事规则<sup>1</sup>

7. 《缔约方会议议事规则》第2.10和2.11条限定了与会者的类型以及这些与会者可参与或不可参与的会议类型。

““公开”会议系指开放供缔约方、非缔约方国家和区域经济一体化组织、秘书处、缔约方会议根据第31条核准的政府间和非政府组织以及公众成员出席的会议。

““不公开”会议系指为特定目的以及在例外情况下举行的开放供缔约方和必要的秘书处职员出席的会议。”

8. 根据《缔约方会议议事规则》第27.2和第32条，缔约方会议的届会或附属机构的会议应公开举行，除非缔约方会议或有关的附属机构决定其为不公开会议。此外，这两条都规定其执行应与公约第5.3条相符，即：

“在制定和实施烟草控制方面的公共卫生政策时，各缔约方应根据国家法律采取行动，防止这些政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响。”

9. 《缔约方会议议事规则》还符合世界卫生大会的先前决议<sup>2</sup>，其中，除其他外，尤其“敦促世界卫生组织及其会员国警惕烟草工业继续其行径的任何努力，并保证在任何世界卫生组织会议上和在国家政府中制定卫生政策的完整性”。

10. 因此第27.2和第32条为缔约方提供了选择可能，可决定举行“不公开会议”而不是“公开会议”。但是，鉴于《缔约方会议议事规则》中对“不公开”的定义，举行不公开会议不仅会排除公众而且会排除获得正式认可的观察员的参与。在任何情况下，这个结果似乎都不符合缔约方的愿望，而且当前的规则未就限制出席会议提供其他依据。

11. 上述规则已在适当修改后适用于缔约方会议的附属机构（如政府间谈判机构，以及历来在缔约方会议届会期间举行会议的甲委员会和乙委员会）；但是，可能未适用

---

<sup>1</sup> 可参见 <http://www.int/fctc/cop>。

<sup>2</sup> WHA54.18 号决议，可参见 <http://www.who.int/gb>。

于闭会期间政府间工作小组或专家小组（其成员组成通过缔约方会议的决定来确定）或者缔约方会议届会期间就某个具体议程项目设立的工作小组（对该小组成员和获得正式认可的观察员开放）。因此，公众成员不被准许出席这些机构的会议。《消除烟草制品非法贸易议定书》一旦生效，根据议定书第33.4条，《缔约方会议议事规则》也将在适当修改后适用于议定书缔约方会议，这意味着议定书缔约方会议的届会将公开举行（如公约《缔约方会议议事规则》第2.10条所规定），除非议定书缔约方会议另行决定。

### **秘书处准予公众和媒体成员参与的当前做法**

12. 根据秘书处的现有信息，出席缔约方会议届会或其附属机构会议的公众成员一般包括隶属于企业和产业的人员、不具备缔约方会议观察员地位的非政府组织的人员、学者以及学生。

13. 由于议事规则中未作具体规定并且缔约方会议也未制定相关措施，秘书处迄今应用下列程序来准许公众和媒体成员参与，这些程序以适用于世卫组织理事机构会议类似做法为基础。

14. 公众成员必须在缔约方会议及其附属机构的会议期间进行登记；他们没有机会事先登记。在登记处，他们须按要求填写标准的公众成员登记表并出示可证明其身份的证件，之后可获得胸卡。因时间限制且没有商定的筛选程序，秘书处不可能核实登记表中提供的信息，尤其是涉及所属机构的信息的准确性。

15. 向公众成员颁发的特定胸卡上标有“公众”字样和秘书处分配的号码。胸卡的有效期仅为一天；因此，公众成员必须在其希望出席会议的每一天都进行登记。

16. 公众成员坐在会议室的指定区域。席位数和安排取决于会议室的实际容纳能力和布局以及缔约方和获得正式认可的缔约方会议观察员的出席水平。出于这些理由，通常必须限制为公众成员提供的席位数量。但是，发放“公众”胸卡却遵循先来后到的原则，而且经验表明，获得这类胸卡的大部分是烟草业或其联属机构的代表，他们最先来到登记处。

17. 对媒体成员实行特殊的资格认证程序。关于在日内瓦举行的会议，由秘书处根据世卫组织和联合国驻日内瓦办事处确立的做法和程序对媒体成员进行资格认证，为此，媒体人员须提交其主编出具的委任书，说明资格认证的理由以及需要有关认证的日期，同时还要出示记者身份证和护照。如果会议在日内瓦以外地点举行，则由东道国的相关当局对当地媒体进行认证并向秘书处提交名单。

18. 媒体成员得到秘书处或东道国的资格认证后获得由秘书处发放的标有“媒体”字样的特定胸卡，在获准入场时，坐在会议室的指定区域。对在媒体简报会、会议室准入、拍摄和拍照等方面获得正式认可的媒体成员，秘书处颁有说明。

### **方便缔约方会议及其附属机构决策的可能措施**

19. 为了缩短时间尽快就公众成员是否应当出席缔约方会议的届会或其附属机构的会议作出临时决定，并同时保证缔约方会议及其附属机构的会议都坚持公约第5.3条且充分透明，建议缔约方会议审议下列措施：

- (a) 为秘书处的筛选职能确立程序；
- (b) 对《缔约方会议议事规则》提出一项修订建议，以便缔约方会议能更加灵活地根据具体情况和所讨论的问题决定应在多大程度上限制对缔约方会议或附属机构会议的参与。

20. 缔约方会议拟可考虑通过上述措施之一，或两项都通过。

### **秘书处的筛选职能**

21. 将通过一项关于缔约方会议及其附属机构会议中公众成员的准入和胸卡发放决定来确立秘书处的筛选职能及相关程序。

22. 在这种情况下，秘书处可要求希望出席缔约方会议届会或某附属机构会议的所有人提前进行申请。秘书处将与主席团协商为公众制定标准的申请表，其中将包括详细联系信息和从属关系以及声明（类似于世卫组织和秘书处已在其他一些情况中应用的格式），申请人要在声明中表明不直接或间接参与烟草业或与其有关的活动（见附件中的拟议程序）。

23. 秘书处根据公约第5.3条对申请进行筛选后，与烟草业有直接或间接关联的人将不被准许出席有关会议。在来开会时，根据第5.3条未被拒绝的已登记人员将按要求出示身份证件；经过登记后，他们有权在随后若干天内凭适当身份证件出席会议。

24. 此项措施还包含有一种可能性，就是公布在秘书处登记为公众成员的所有人员的姓名及其从属关系。

25. 公众成员将不能照目前做法那样于会议当天在现场登记。

## 对《缔约方会议议事规则》的修订

26. 如果缔约方会议认为上述第21-25段所述的决定不足以解决提出的问题，那么一个更深远的方案是修订议事规则以便提供更多措施，用以根据特定会议的具体情况和所讨论的问题，就缔约方会议届会或其附属机构会议的出席问题作出决定。

27. 如上面第7段所述，目前的议事规则规定可以举行向所有参与者，包括公众成员开放的会议（第2.10条），也可举行只限于缔约方和必要的秘书处职员参与的会议（第2.11条），由此将非缔约方国家和区域经济一体化组织、获正式认可的观察员以及公众成员排除在外。

28. 为提供更大的灵活度，可添加一项新条款，如下：

““开放式”会议系指开放供缔约方、非缔约方国家和区域经济一体化组织、秘书处、缔约方会议根据第30和第31条核准的政府间和非政府组织出席的会议。”

29. 根据此定义，公众将不被准许出席开放式会议。这个新定义还将反映适用于通常以“工作小组”形式设立，不邀请公众参与的缔约方会议附属机构的做法。会议进程的透明度可通过报告会议结果予以保证。

30. 为确保与建议添加的关于“开放式”会议的定义保持一致，还必须对《缔约方会议议事规则》第27.2和第32条作出下列修订：

对第27.2条的修订：

“附属机构的会议应公开举行，除非缔约方会议或有关的附属机构决定其为开放式或不公开会议。本条的执行应与公约第5.3条相符。”

对第32条的修订：

“缔约方会议的会议应公开举行，除非缔约方会议决定其为开放式或不公开会议。本条的执行应与公约第5.3条相符”

31. 此外，如果缔约方会议通过了关于“开放式”会议的新定义，则还将需要做少数小修改以确保涉及观察员的第29、30和31条，涉及缔约方会议正式记录的第63和64条，以及涉及缔约方会议届会日刊发表问题的第65条的一致性和适当应用。

32. 根据第66条，可以协商一致方式对《缔约方会议议事规则》作出修正。还应指出的是，按照《消除烟草制品非法贸易议定书》第33条规定，公约《缔约方会议议事规则》应在适当修改后适用于议定书缔约方会议。

33. 请缔约方会议关注题为“对《缔约方会议议事规则》可能作出的修正”的议程项目6.8。缔约方会议拟可在审议议程项目6.8时适当考虑第26-32段中建议对议事规则作出的修正。

### **缔约方会议的行动**

34. 请缔约方会议考虑上述第21-33段所建议的措施以及附件所载关于秘书处筛选职能的拟议程序。

---

## 附件

### 公众成员，包括媒体成员的筛选和胸卡发放拟议程序

1. 下面述及的拟议筛选程序将改变前面第 12-18 段所述的当前公众胸卡发放程序，目的是管理会议设施的空间限制问题，允许对申请出席会议的公众成员进行更严格的审查，并确保有关程序符合公约第 5.3 条的要求。秘书处将根据下列原则向公众成员发放胸卡：

#### 公众成员的筛选政策和胸卡发放

2. 缔约方会议的届会或某附属机构的会议之前，将要求每个公众成员在事先确定和通知的截止期限内（如至迟在会议开幕前两个月）填写和提交申请表。

3. 只考虑向完整填写了申请表的申请者发放公众胸卡。

4. 申请表将要求申请者在提供其从属关系和联系信息之外，还须声明其是否直接或间接隶属于烟草业或促进烟草业利益的实体，或者是否曾经从烟草业或促进烟草业利益的实体获得资金。公众成员申请表将复制经缔约方会议通过的非政府组织申请表中有关声明的措辞<sup>1</sup>。

5. 秘书处将结合公约第 17 和 18 序言段，以及公约第 5.3 条及其实施准则，对截止期限前收到的申请进行筛选，评定是否准许申请者出席公开会议。必要时，秘书处可向申请者要求补充信息。

6. 与烟草业或促进烟草业利益的实体有从属或任何关系的人将不被准许出席缔约方会议及其附属机构的任何会议。

7. 被准许出席缔约方会议及其附属机构会议的申请人将获得在整个届会或附属机构会议期间都有效的公众胸卡；胸卡上将标明佩戴者的姓名和身份/所属机构，即“学生”、“学者”、“非政府组织”等等。

8. 申请者在领取其胸卡前将须出示有效的身份证件。

9. 为届会或附属机构会议发放的胸卡数量将取决于设施的实际容纳能力。因此，将在秘书处对申请的筛选结果基础上，遵循先来后到的原则发放胸卡。

---

<sup>1</sup> 见 FCTC/COP5(22) 号决定和文件 [FCTC/COP/5/26](http://www.who.int/fctc/publications) 附件 2，可参见 <http://www.who.int/fctc/publications>

10. 鉴于筛选需要资源和时间，必须在会议开幕前的规定截止日期之前提交申请，因此公众成员不可能到现场进行登记。

### **媒体成员的资格认证和胸卡发放**

11. 目前，准许获正式认可的媒体成员凭特殊胸卡参与缔约方会议届会和附属机构会议。向媒体发放单独证书是整个联合国系统的常见做法。秘书处建议继续根据当前的联合国政策和世卫组织准许媒体出席世界卫生大会的资格认证政策，向希望出席缔约方会议届会或附属机构会议的媒体代表发放证书（见前面第 17-18 段）。

### **分发公众和媒体成员的名单**

12. 将在缔约方会议届会开幕之前向主席团通报载有公众和媒体成员姓名及身份/所属机构信息的名单，并将应要求提供给缔约方和获得正式认可的观察员。

===