



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
26 August 2010
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第一届会议续会
2010年11月29日至12月1日，维也纳
临时议程*项目7
其他事项

法律事务厅的法律意见

秘书处的说明

《联合国反腐败公约》实施情况审议组在2010年6月28日至7月2日于维也纳举行的第一次会议上讨论了观察员参加该小组会议事宜（CAC/COSP/IRG/2010/7，第53-56段）。根据有关讨论，该小组请秘书处向秘书处法律事务厅征求法律意见并分发该意见，以便该小组续会可对其进行审议（CAC/COSP/IRG/2010/7，第57-58段）。因此，现将有关文件转载如下。

* CAC/COSP/IRG/2010/1/Add.1。



一. 实施情况审议组的征求法律意见函

发件人: Dimitri Vlassis

《联合国反腐败公约》缔约国会议秘书

收件人: Peter Taksøe-Jensen

主管法律事务助理秘书长

事由: 《联合国反腐败公约》缔约国会议实施情况审议组的征求法律意见函

1. 《联合国反腐败公约》第六十三条第七款规定建立监测《公约》实施情况的机制。
2. 《联合国反腐败公约》缔约国会议在 2009 年 11 月于多哈举行的第三届会议上通过了第 3/1 号决议, 该决议载有《联合国反腐败公约》实施情况审议机制职权范围, 职权范围设立一个实施情况审议组, 作为由缔约国组成的不限成员名额政府间小组, 审议组应当在缔约国会议领导下运作并向缔约国会议报告。缔约国会议决定实施情况审议组的职能是对审议进程进行通盘审议, 以找出挑战和良好做法, 并审议技术援助需求, 以便确保《公约》的有效实施。
3. 在 2010 年 6 月 28 日至 7 月 2 日于维也纳举行的实施情况审议组第一届会议上, 就观察员参加审议组会议的可能性进行了讨论。特别是, 一种意见认为, 职权范围第 42 段所载实施情况审议组的定义是“由缔约国组成的不限成员名额政府间小组”, 这意味着只允许缔约国参加其届会, 缔约国会议已就此事表明立场。(为便于参考, 职权范围第 42 段指出“实施情况审议组应当是一个由缔约国组成的不限成员名额政府间小组。它应当在缔约国会议领导下运作并向缔约国会议报告。”) 还补充说, 关于观察员参加的决定酌情取决于实施情况审议组或缔约国会议。在这方面, 还建议实施情况审议组不妨考虑设立几个允许观察员参与的分组。
4. 其他与会者指出, 职权范围第 42 段并未明文排除观察员参加实施情况审议组的届会。强调缔约国会议议事规则将适用于作为缔约国会议附属机构和审议机制组成部分的实施情况审议组, 因此观察员参与一事应根据议事规则第 16 条和第 17 条处理。补充说过去曾允许政府间组织参加缔约国会议设立的技术援助问题不限成员名额政府间工作组的会议, 这样的决定与缔约国会议要求实施情况审议组的会议应具有包容性和透明度的总体方针是一致的。
5. 对此, 指出缔约国会议议事规则第 16 条和第 17 条仅适用于参加全体会议的问题, 而实施情况审议组并非一个全体机构。不过, 对议事规则的此种解释并非没有异议。为便于参考, 将第 16 条和第 17 条引用如下:

第 16 条

实体和政府间组织的与会

1. 已收到大会请其作为观察员参加由大会主持召开的所有国际会议的会议和工作的长期邀请的实体和组织的代表、联合国机构、专门机构和基金的代表，以及经济及社会理事会各职司委员会的代表，均应有资格作为观察员参加缔约国会议的审议，但须事先书面通知秘书长。
2. 任何其他有关的政府间组织的代表也可向主席团申请观察员地位，除非会议另有决定，应赋予此种地位。
3. 此种实体和组织不得参加会议以协商一致方式或表决方式对实质性和程序性事项的决定的通过，但可：
 - (a) 出席缔约国会议的全体会议；
 - (b) 应主席在与主席团协商后发出的邀请在此种会议上发言；
 - (c) 收到会议文件；及
 - (d) 以书面形式向会议提交其观点。

第 17 条

非政府组织的与会

1. 具有经济及社会理事会咨商地位的相关的非政府组织可向主席团申请观察员地位，除非会议另有决定，应赋予此种地位。
2. 其他相关的非政府组织也可向主席团申请观察员地位。秘书处至迟应于会议前三十天作为文件分发一份附有充分资料的这类组织的名单。对无异议的非政府组织，除非会议另有决定，应赋予观察员地位。如有异议，则将问题提交会议决定。
3. 此种非政府组织不得参加会议以协商一致方式或表决方式对实质性和程序性事项的决定的通过，但可：
 - (a) 出席缔约国会议的全体会议；
 - (b) 应主席邀请并经会议核准，由数目有限的代表就与其活动有关的问题在此种会议上作口头发言或提供书面报告；及
 - (c) 收到会议文件。
6. 鉴于以上所述，实施情况审议组请缔约国会议和实施情况审议组秘书处就此事征求秘书处法律事务厅的法律意见，并向缔约国分发法律意见。法律意见最好应涵盖非缔约国但可能有兴趣参加实施情况审议组的所有实体，尤其是：尚未批准《公约》的签署国，政府间组织，包括联合国系统内的政府间组织如联合国开发计划署和区域经济一体化组织如欧洲联盟，欧洲联盟是《联合国反腐败公约》的缔约方，以及非政府组织。如蒙举例说明其他条约机构的先例和做法，特别是涉及审议机制的先例和做法，将不胜感谢。

7. 谨请注意，我们已注意到关于“可持续发展委员会非成员国在不限成员名额政府间专家组担任职务的可能性”的意见（发表于 1999 年《联合国法律年鉴》，第二部分，第六章，第 417 页），其中指出联合国关于使用“不限成员名额”一语的既定做法并不统一，因此不可能依据法律分析在可用的备选办法之间作出选择。
8. 刊载实施情况审议组职权范围全文的网址是 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session3-esolutions.html>，刊载缔约国会议议事规则全文的网址是 http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/07-80230_Ebooke.pdf。
9. 遗憾的是，此事对时间相当敏感，为将意见提交翻译以便在实施情况审议组下次会议之前予以分发，我们需要在 7 月底之前收到意见。
10. 如有不清楚之处，敬请随时联系。

二. 负责法律顾问办公室的特等法律干事 **Daphna Shraga** 2010 年 8 月 5 日实施情况审议组的征求法律意见函致《联合国反腐败公约》缔约国会议秘书 **Dimitri Vlassis** 的部门间备忘录

1. 谨请参阅你于 2010 年 7 月 15 日就实施情况审议组的活动致 Taksøe-Jensen 的备忘录，实施情况审议组系根据《联合国反腐败公约》设立的由缔约国组成的政府间小组，在缔约国会议领导下运作。尤其是，你指出实施情况审议组就包括尚未批准《公约》的国家、政府间组织和非政府组织在内的观察员可否参加实施情况审议组的活动征求意见。我们的意见如下：

机制和实施情况审议组的建立

2. 就背景而言，实施情况审议组是由缔约国会议于 2009 年 11 月通过的第 3/1 号决议设立的，作为《公约》实施情况审议机制的组成部分。机制职权范围载于该决议的附件。
3. 附件第 10 段规定，“根据《公约》第六十三条，对《公约》和本机制实施情况的审议都应在缔约国会议领导下进行”，第六十三条授权缔约国会议议定实现《公约》各项目标的活动、程序和工作方法。
4. 根据《公约》第六十三条第四款，这些目标包括促进缔约国之间关于腐败方式和趋势以及关于预防和打击腐败的成功做法方面的信息交流，定期审议《公约》的实施情况，并为改进《公约》及其实施情况提出建议。
5. 此外，第六十三条第七款规定，“缔约国会议应当在其认为必要时建立任何适当的机制或者机构，以协助本《公约》的有效实施。”
6. 因此，审议进程的目的是协助缔约国实施《公约》。（第 3/1 号决议，附件，第 11 段）。

7. 根据决议和附件所载程序，所有缔约国在缔约国会议秘书处经与各缔约国协商编写的“综合自评清单”的基础上向缔约国秘书处提交其遵守《公约》情况的信息。此外，缔约国参加由另外两个缔约国对其遵守《公约》情况进行审议。然后审议缔约国与受审议缔约国密切合作和协调编写一份国别审议报告。国别审议报告在审议缔约国和受审议缔约国商定后定稿。（第 3/1 号决议第 6 至 9 段和附件第四部分）。

8. 随后秘书处需要在国别审议报告基础上“汇集技术性审议报告所载关于成功事例、良好做法、挑战、意见和技术援助需求的最为常见和相关的信息，按专题列入专题实施情况报告和区域补充增编，以便提交实施情况审议组。”（第 3/1 号决议，附件，第 35 段）。

实施情况审议组的职能

9. 作为机制组成部分的实施情况审议组的职能在决议第 5 段和附件第 42 至 44 段都有规定。这些职能包括评价机制的职权范围，找出国别审议期间遇到的挑战，审议技术援助需求，以便确保《公约》的有效实施，审议（上述）专题实施情况报告，并向缔约国会议提出有关审议进程的建议和结论供其审议并核准。

观察员参加实施情况审议组的活动

10. 根据《公约》第六十三条第三款，缔约国会议“应当通过议事规则和关于本条所列活动的运作的规则，包括关于对观察员的接纳及其参与的规则以及关于支付这些活动费用的规则。”

11. 根据第六十三条第三款，缔约国会议通过了议事规则。规则第 2 条就其适用范围规定如下：

1. 本议事规则应适用于依照《公约》第六十三条召开的缔约国会议任何一届会议。
2. 除非另有规定，本议事规则应经适当变通适用于缔约国会议根据《公约》第六十三条可能设立的任何机制或机构。（表示强调的黑体是后加的）。

12. 缔约国会议在根据决议设立实施情况审议组时并未说明其活动应适用特殊程序或专门授权实施情况审议组就自身开展工作的议事规则作出决定。因此，缔约国会议议事规则适用于缔约国会议依据《公约》第六十三条设立的作为附属机构的实施情况审议组。

13. 规则第五部分涉及观察员参加缔约国会议，处理四个不同组别的观察员与会的问题，即签署方、非签署方、政府间组织和非政府组织。因此，可取的做法是实施情况审议组将第五部分的规定经适当变通适用于其活动。

14. 在铭记以上所述的情况下，还必须参考缔约国会议依据《公约》第六十三条设立的其他机构和机制以往的做法。

15. 在这方面，必须回顾缔约国会议在决议第 10 段中决定实施情况审议组“将负责落实并继续开展以前由技术援助问题不限成员名额政府间工作组进行的工作。”因此，必须审查该不限成员名额工作组的做法，以确定观察员是不是依据《规则》第五部分的规定参加会议的。我们从你的备忘录的第 4 段中注意到，政府间组织以前被允许作为观察员参加该工作组的活动。

16. 最后，我们建议，考虑到你在备忘录中表达的关切，实施情况审议组就观察员的参与作出同时符合规则和以前做法的决定。或者，实施情况审议组可求助于缔约国会议，请缔约国会议就观察员参加实施情况审议组的活动作出决定。