联合国 CAC/COSP/IRG/2018/2

联合国反腐败公约缔约国会议

Distr.: General
10 April 2018
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第九届会议
2018 年 6 月 4 日至 6 日，维也纳
临时议程*项目 3
联合国反腐败公约实施情况审议机制的执行情况

联合国反腐败公约实施情况审议机制的执行情况

秘书处的说明**

导言

1. 在联合国反腐败公约缔约国会议第五届会议期间，秘书处提交了一份说明，题为“承诺转化为成果：《联合国反腐败公约》实施情况审议机制的影响”（CAC/COSP/2013/14）。缔约国会议在第 5/1 号决定中决定，实施情况审议组应当在秘书处的支持下迅速开始收集和讨论相关的信息，以便于为评估联合国反腐败公约实施情况审议机制的执行情况提供便利。缔约国会议还决定，审议组应当在其今后几届会议中列入一个议程项目，以便于讨论上述信息。

2. 虽然 CAC/COSP/2013/14 号文件很受欢迎，但它主要是基于参与国别审议或者在国别审议进程筹备、进行期间或之后向缔约国提供技术援助的秘书处工作人员的经验。不过，秘书处在审议组第五届会议及第五届会议续会期间所作讨论的鼓励下，按照缔约国会议第 5/1 号决定，于 2015 年 2 月向已经完成审议的缔约国发送了一份普通照会，邀请其提供资料说明各自在应对审议期间确定的差距或需要方面采取的任何行动。所收到的答复信息有一部分列入了秘书处为缔约国会议第六届会议编写的说明，题为“联合国反腐败公约实施情况审议机制绩效评估”（CAC/COSP/2015/6）。

3. 缔约国会议在第 6/1 号决议中鼓励缔约国继续自愿就良好做法、经验及本国国别审议完成后采取的相关措施交流信息，包括技术援助方面的信息，并考虑向秘书处提供此类信息以供在网站上发表。

* CAC/COSP/IRG/2018/1。

** 本文件在最后期限之后提交，以纳入最新信息。

请回收

4. 秘书处回顾先前的信息征求函，并按照缔约国会议第 6/1 号决议，于 2016 年 4 月发出了第二份普通照会，其中鼓励缔约国提交信息说明良好做法、经验和在审议完成之后的采取的措施，以及针对在国别审议报告中指出的需求接受或提供的技术援助情况。该普通照会的目的是征求进一步信息，用作审议组在第七届会议续会期间分析和讨论审议机制执行情况的依据。所收到的答复普通照会的资料，以及在实施情况审议组届会期间和国别审议期间收到的资料，已合并到 CAC/COSP/IRG/2016/12 号文件。

5. 随后，将这些信息列入了秘书处的说明（CAC/COSP/2017/12），提交给 2017 年 11 月缔约国会议第七届会议，该说明分析了各种良好做法、经验和缔约国在实施情况审议第一周期完成审议后采取的相关措施。截至 2017 年 9 月，已有 160 个国家完成了实施情况审议机制第一周期的提要。CAC/COSP/2017/12 号文件不仅反映了秘书处已收到的各国提交的 31 份书面文件，还反映了缔约国代表在实施情况审议组第七届会议、第七届会议续会和第八届会议上所作的大量发言中包含的信息。秘书处将这些发言汇总起来，在名单中添加了 34 个国家。另外 30 个缔约国直接因为审议而采取的打击腐败措施的有关信息有的是在审议进行期间收集的，有的是通过提供技术援助收集的。总共分析了来自 95 个缔约国的信息，[1]占完成审议的国家数的 60%。

6. CAC/COSP/2017/12 号文件起草之后，仅收到两份提交文件。向缔约国会议 2017 年 11 月第七届会议提供的分析并未因这两份文件所载的信息而改变。这些补充信息已添加到实施情况审议组网站的国家概况网页。

A. 为实施情况审议进程确定的时限

7. 在 2015 年 11 月 2 日至 6 日于俄罗斯联邦圣彼得堡举行的缔约国会议第六届会议上，经由缔约国会议关于继续审议《联合国反腐败公约》实施情况的第 6/1 号决议启动了实施情况审议机制第二周期。在随后于 2016 年 6 月在维也纳举行的闭会期间会议上，为第二周期国别审议时间安排进行了抽签，时间安排如下：第一年——29 个国家；第二年——49 个国家；第三年——36 个国家；第四年——35 个国家；第五年——29 个国家。截至 2018 年 4 月，第二审议周期完成了 6 份提要，如此有限的信息量不足以对第二周期产生的影响作任何辨别或分析。尽管很早就安排了审议时间，但如秘书处向缔约国会议第七届会议口头报告时指出的，第二审议周期的执行和进展中都有拖延现象。秘书处还强调指出，如有任何进一步拖延，第二周期可能无法圆满及时地结束（见 CAC/COSP/2017/14，第 57 段）。

[1] 阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、孟加拉国、贝宁、博茨瓦纳、巴西、文莱达鲁萨兰国、布基纳法索、柬埔寨、喀麦隆、中非共和国、智利、哥伦比亚、库克群岛、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、芬兰、法国、加蓬、加纳、希腊、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、洪都拉斯、匈牙利、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、以色列、意大利、肯尼亚、基里巴斯、科威特、利比里亚、列支敦士登、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、密克罗尼西亚联邦、黑山、摩洛哥、纳米比亚、瑙鲁、尼泊尔、新西兰、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、俄罗斯联邦、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、塞内加尔、斯洛伐克、所罗门群岛、西班牙、斯里兰卡、苏丹、斯威士兰、瑞典、瑞士、泰国、多哥、阿拉伯联合酋长国、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、瓦努阿图、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、赞比亚和津巴布韦。

8. 为了更准确地评估第二周期遇到的拖延现象背后的原因，本文件参考了统计数据，其中一部分已在秘书处关于实施情况审议组任务授权执行进展的说明（CAC/COSP/IRG/2018/3）中提供。同时，还比较了第一周期头两年和第二周期头两年审议机制的执行情况，力求确定拖延是在审议的哪一个阶段发生的。分析侧重于每个国别审议中的两个关键点，即要求缔约国提交自评清单的时间和完成提要的时间。

9. 按照关于政府专家和秘书处进行国别审议的指导方针，自评清单应在审议开始后两个月提交，并在六个月内完成全部审议。实施情况审议组的学习过程表明，国别审议从未在六个月内完成。其中原因很多，包括翻译要求、国别访问时间安排上的困难，以及在国别访问后提交补充资料时的拖延。尽管如此，提交自评清单仍是审议进程的一个基石，是国别审议能开始认真进行的必要条件和时间点。因此，延迟提交自评清单不可避免会造成国别审议整体上的拖延。下文图一显示了第一审议周期第一和第二年进行的国别审议的相关时间范围概览。

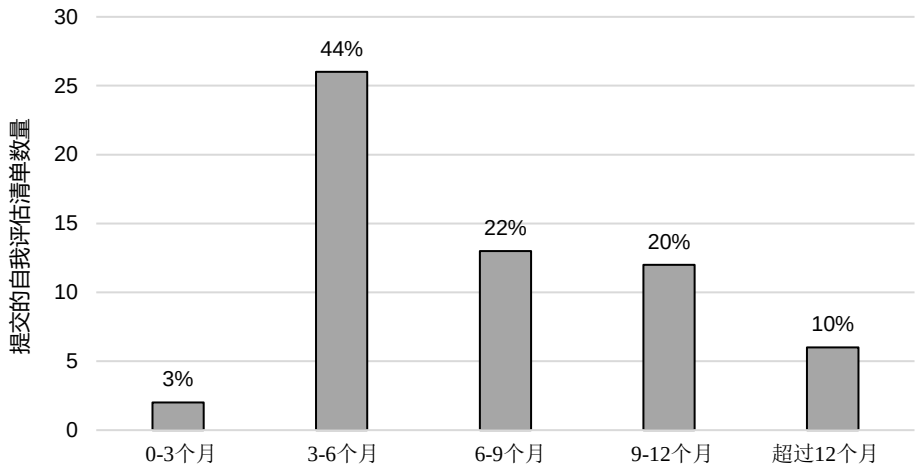
10. 审议起始日期仍然是为来年审议进行国家配对的抽签时间。

B. 提交自我评估清单的进展

11. 汇编以下图表是为了帮助评估从审议开始到提交自评清单所用的时间。虽然理想的办法是将这一信息与完成审议的总体时间相联系，但由于第二周期完成的审议数量有限，无法进行这种分析。图表涵盖了两个审议周期第一年和第二年进行的国别审议。

图一

第一审议周期受审议缔约国提交自我评估清单所用时间概览(共有 64 个缔约国)

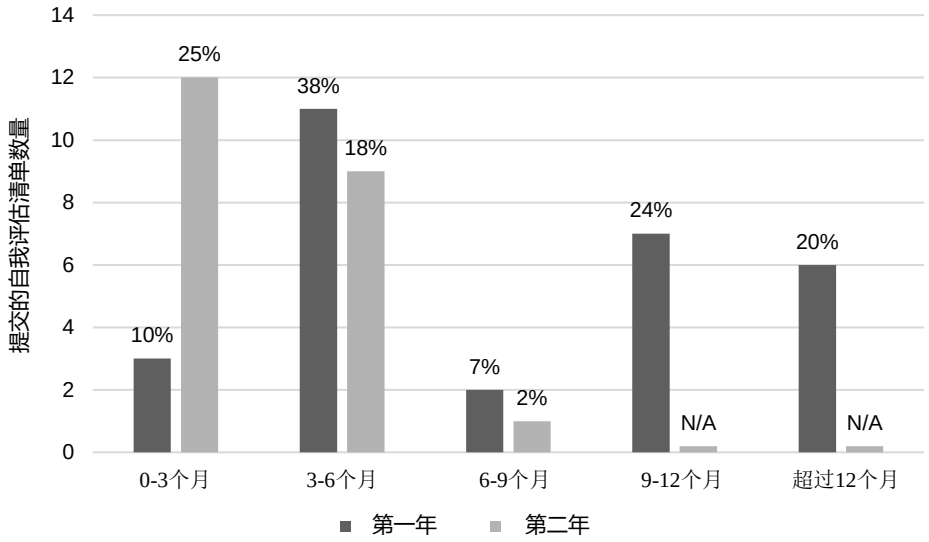


12. 在第一审议周期第一年接受审议的 24 个缔约国中，除 4 个缔约国外，其余全部在各自国家审议开始后 12 个月内提交了自评清单。那 4 个缔约国在 18 个月内提交了自评清单。第一审议周期第二年有 40 个受审议缔约国，仅有两个缔约国在本国审议开始后 12 个月之后才提交自评清单。这两个缔约国都在本国审议开始后 18 个月内提交了自评清单。应当指出的是，在审议机制开始时，很多自评清单都需要补充信息，因而秘书处要与受审议缔约国联络以重点指出自评清单中的空白和缺

陷。在频繁提出请求补足信息后，才向审议缔约国提供自评清单，因而总体审议时间拖长。

图二

第二审议周期第一和第二年受审议缔约国提交自我评估清单所用时间概览（共有 77 个缔约国）



13. 相比之下，第二审议周期第一和第二年所要进行的审议数目分别是 29 个和 48 个。在本文件起草之时，第二周期第一年的审议有 4 份自评清单尚未提交，而第二年的审议有超过一半（26 份）自评清单在审议开始后 10 个月仍未提交（见图二）。

C. 为参与实施情况审议机制的协调人和政府专家举办的培训班

14. 根据审议机制职权范围第 32 段以及关于政府专家和秘书处进行国别审议的指导方针第 11 段，秘书处定期举办面向参与审议的协调人和政府专家的培训班。培训班的目的是让协调人和专家熟悉各项指导方针，以增强其参与审议进程的能力。

第一个审议周期

15. 迄今已在第一个审议周期的框架内培训了 1,800 多名专家，从而有助于建立一个全球反腐败专家群体。向 40 多个国家提供了国别培训班和专项协助，自 2013 年 6 月以来已举办 7 期区域培训班。

第二个审议周期

16. 截至 2018 年 4 月，已为第二个审议周期举办了 6 期区域培训班和 2 期全球培训班。特别是，正在组织与实施情况审议组届会衔接举行的培训班，以便为受审议缔约国和秘书处节省费用。此外，受审议缔约国还可获得有针对性的援助以协助其进行审议。

17. 在本报告编写时，已有 390 多名协调人和专家参加了第二审议周期的区域和全球培训班。

D. 分析和今后的方向

18. 对比第一和第二周期缔约国提交自评清单所需的时间，第二周期应从第一周期取得的经验和认识中获益。在 CAC/COSP/2013/14 号文件第 52 段，秘书处强调指出，《公约》第二章的审议范围很广，很可能还需要全国许多部门和机构之间的协商。预计这些协商可能造成拖延，特别是有时要收集足够信息为审议提供证据确凿的信息库。为了预先防止这些拖延，秘书处做了一些努力，协助各国作为受审议缔约国承担各自的任务，如下所述。

指导说明

19. 在2016年6月20日至24日于维也纳举行的实施情况审议组第七届会议期间，秘书处以联合国所有正式语文签发了《公约》第二章和第五章实施情况自评清单修订草案填写指导性说明（CAC/COSP/IRG/2016/CRP.1）。在维也纳举行的一系列会议上，与缔约国对该指导说明作了广泛审议，使用该指导说明的国家提交的自评清单质量已有明显提高。

优先为受审议缔约国提供培训机会

20. 秘书处一直在努力提醒缔约国注意审议开始前预计到的拖延情况。为此，在第二周期第二和第三年之前为协调员和政府专家举办了培训班。

21. 由于在国别审议开始之前及早对协调员进行培训，大多数协调员都是在国别审议开始之前任命的。应当指出的是，在第二周期第一和第二年受审议的所有缔约国都多次受邀参加各种培训讲习班。

22. 为了鼓励及早任命第二周期第三年的协调员，在本报告编写时，正在为协调员举办 4 期培训班：其一于 2018 年 4 月 17 日至 20 日在巴拿马城举办；其二于 2018 年 4 月 24 日至 26 日在莫斯科举办；其三于 2018 年 5 月 8 日至 10 日在达喀尔举办；其四于 2018 年 6 月 7 日和 8 日在维也纳举办。最后一次培训班安排与实施情况审议组第九届会议衔接举行。据预计，通过这些培训班，第二审议周期第三年的所有受审议缔约国都将有机会在审议开始前接受关于第二审议周期的培训。

预计国别审议仍有延迟现象

23. 第二周期的受审议缔约国经常表示关于预防的第二章是其推迟提交自评清单的根源。特别是在联邦国家或多法域国家，由于需要咨询大量利益方，问题进一步复杂化，因为通常是在州和联邦两级征求信息和材料。已经确定在提交自评清单方面存在拖延，尤其是在第二周期第二年接受审议的国家。

24. 显然，在整个国别审议期间可能而且确实存在拖延现象。但首先在提交自评清单阶段发生拖延仍是秘书处越来越关切的问题。在第二周期第二年开始之后 10 个月，有超过一半的受审议缔约国仍未提交自评清单。秘书处还注意到，许多在第一年担任审议方的国家在第二年也要接受审议，反之亦然，致使所有参与者的工作量

增大。这些拖延又顺延到第二周期随后几年，各国和秘书处要将推迟的审议和后一年的审议同时进行，其能力已经开始受到负面影响。

今后的方向

25. 虽然综合比较第一和第二周期国别审议的不同步骤为时尚早，但根据提交自评清单所遇到的拖延，有理由严重关切第二周期各国别审议的持续时间以及随之导致的该周期总体持续时间。

26. 秘书处将继续监测提交自评清单和完成审议的总体进展，并随时向审议组报告审议机制第二周期的执行情况。

27. 审议组不妨考虑如何鼓励所有缔约国加倍努力防止任何进一步的拖延，因为这可能使审议机制无法顺利执行。