

关于加强《联合国反腐败公约》及其审议机制的意见

尊敬的《联合国反腐败公约》实施审议小组主席、局长先生及其各位成员：

我们谨代表《联合国反腐败公约》联盟及其协调委员会就《联合国反腐败公约》审议机制致函于您。对《联合国反腐败公约》缔约国、公约实施审议小组（IRG）及联合国打击毒品和犯罪问题办公室在《联合国反腐败公约》第一轮审议公约的实施期所取得的重大进展提出我们的看法。

在过去一段时期，经济充满不确定性，公众对政府及私营部门不断失去信任，由此产生的压力与日俱增。因此，各国及国际社会采取措施遏制腐败、取得反腐进展迫在眉睫，并且需要依照《联合国反腐败公约》这个框架行动。而这一目标只能通过促使所有致力于打击腐败的利益攸关者结成同盟才能实现。

有鉴于此，依照《联合国反腐败公约》缔约国会议（COSP）议事规则第 2 条与第 17 条规定，我们致函于您，这两条规定适用于公约实施审议小组。同时，根据 2011 年在马拉喀什举行的第四届缔约国会议所通过的《联合国反腐败公约》缔约国会议第 4/6 号决议，我们向您报告我们遵照该决议所举办的部分活动以及取得的成果。我们还要按照第 4/6 号决议，报告我们根据第 4/6 号决议开展工作的情况，同时表达我们对将非政府组织排除在实施公约审议小组会议及资产追回与预防工作小组会议之外的关切。公民社会组织参与实施公约的国际审议机构有助于实现真正的对话，还有利于在国家层面推动法律、政策、计划的实施。此函是由菲律宾“透明及问责网络”及透明国际代表《联合国反腐败公约》联盟呈递。

依照第4/6号决议，公民社会举办的活动及所做的贡献总结如下：

1. 第4/6号决议是在各缔约国同意在IRG会议之余为非政府组织举办吹风会，以对非政府组织建立信任，确认它们能够以IRG观察员身份做出贡献之后的妥协的成果；公约实施审议小组是公约审议机制的关键实体¹。其成立初衷是将其作为一项临时措施，不会搁置或取消《联合国反腐败公约》缔约国会议（COSP）议事适用规则，此项规则规定应该接纳非政府组织以观察员身份参加公约实施审议小组会议。
2. 联合国打击毒品和犯罪问题办公室在2012年6月份举办了公约实施审议小组吹风会，允许非政府组织和政府代表团就非政府组织对公约审议机制做出的贡献展开交流。在《联合国反腐败公约》审议过程中，非政府组织报告了他们在国家层面上开展的工作，并就《联合国反腐败公约》在各缔约国的实施情况提交它们的观察和改进建议。此举促使非政府组织能够与政府代表团之间开展建设性的讨论。
3. 在吹风会举行之前，非政府组织给公约实施审议小组提交了书面报告，其中包括各国非政府组织就其所在国家实施公约情形所作的独立平行的报告、对各个国家在审议过程中的透明度与包容度观察的报告概述，以及对某些关于公约实施过程中暴露出来的关键问题做出的评论和建议。

然而，非政府组织依然被禁止以观察员身份参加公约实施审议小组及《联合国反腐败公约》资产追缴与预防工作小组举行的会议。

而且，在2012年6月份首次举办的具有建设性意义的非政府组织吹风会之后，还对非政府组织所作的书面及口头声明实施了新的不适当的限制。我们已获知在第一届吹风会中被接受的非政府组织的书面及口头声明不会再被第二届吹风会接受，包括非政府组织就《联合国反腐败公约》在各缔约国的实施情况所做的执行总结报告。

¹除此之外，第4/6号决议决定：

1. 就非政府组织试图参与实施审查小组会议召开吹风会，讨论审查结果，包括需要确认的技术援助。
2. 基于实施审查小组报告、专题实施报告、区域补充附录召开吹风会。
3. 非政府组织可以提前提交书面意见。
4. 鼓励非政府组织上报其举办的活动、对实施审查小组会议的决定提出建议，这受到《联合国反腐败公约》缔约国会议的批准，包括会议技术援助需要、增强有效实施《联合国反腐败公约》的能力。
5. 要求政府代表团就非政府组织对《联合国反腐败公约》实施审查机制所做的贡献继续开展建设性对话。

根据第4/6号决议，就我们的工作拟列出如下观察结果：

提交书面意见与口头陈述限制

4. 针对非政府组织为公约实施审议小组举办的吹风会而提交的书面及口头声明的限制约束了我们报告我们的反腐活动和评估结果，同时也限制了政府与其他利益攸关者就《联合国反腐败公约》审议过程和《联合国反腐败公约》实施情况开展有意义的对话和信息交流。
5. 考虑到在联合国其他机构，包括公约审议机构的实践，这些限制不是联合国机构应该做出的榜样。
6. 这些限制不符合《联合国反腐败公约》中规定的义务，包括第5条和第13条的规定，即鼓励公民社会参与。

排除非政府组织作为公约实施审议小组的观察员

7. 排除非政府组织作为公约实施审议小组会议的观察员意味着我们不能直接参与会议讨论，对实施审议小组贡献第一手的资讯。这使得非政府组织无法获得对这部分审议机制的正确理解，限制了非政府组织在讨论中分享其工作经历与获得的信息，也不利于帮助公众对这个机制树立信心。这会传递出公约实施审议小组不愿意让公众知道他们进行的反腐败的讨论。
8. 排除非政府组织作为公约实施审议小组会议的观察员与《联合国反腐败公约》缔约国会议议事规则第2条与第17条的规定不符。（参见2010年8月5日联合国法律事务办事处意见）。忽视这些规定会破坏公众对《联合国反腐败公约》实施过程的信任。
9. 排除非政府组织作为公约实施审议小组会议的观察员违背了《联合国反腐败公约》的条文与精神，特别是第5条、第10条与第13条。第5条规定要求政府鼓励公众参与和透明。第10条规定要求公共行政透明化。第13条规定要求制定政策，鼓励公众积极参与，有效获得信息，公众可自由搜寻、接收、发布和传播与腐败相关的信息。从国际层面来讲，这些原则与《联合国反腐败公约》各缔约国依照《联合国反腐败公约》要求所作出的承诺也是同样相关联的。如果我们反其道而行之，就会削弱《联合国反腐败公约》的威信，破坏公众对其潜力的信任。

排除非政府组织作为资产追缴与预防工作小组的观察员

10. 排除非政府组织以观察员身份参与资产追缴与预防工作小组会议阻止了非政府组织正确理解他们所做的努力，以及妨碍他们对讨论做出贡献，在讨论中分享获得的信息与工作体验。
11. 在缔约国会议所做出的任何决定中，禁止非政府组织没有任何根据。《联合国反腐败公约》缔约国会议从未举行任何关于排除非政府组织的讨论，而且这与《联合国反腐败公约》缔约国会议议事规则第2条与第17条规定不相符合。（参见联合国法律事务办事处意见）
12. 另外，排除非政府组织以观察员身份参与资产追缴与预防工作小组会议违背了《联合国反腐败公约》的条文与精神，包括第5条、第10条与第13条。

在回顾我们过去执行第4/6号决议的经验，我们相信应用《联合国反腐败公约》缔约国会议议事规则的相关规定能够更好地服务公约审议小组及《联合国反腐败公约》。增加透明能增强公众理解，树立信任，遏制不法行为。公民社会的参与能帮助政府组织解决腐败问题。所有利益攸关方展开合作对实现和推进《联合国反腐败公约》和反腐行为至关重要。

谨启

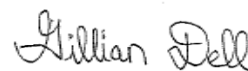


Vincent Lazatin

透明问责网

主席

《联合国反腐败公约》联盟协调委员会



Gillian Dell

透明国际

秘书

《联合国反腐败公约》联盟

2013年4月29日

《联合国反腐败公约》联盟是一个在100个国家拥有350余个民间社团的全球组织。