



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
9 November 2012
Chinese
Original: English

实施情况审议组
第四届会议
2013年5月27日至31日，维也纳
临时议程**项目2
审议《联合国反腐败公约》实施情况

内容提要

秘书处的说明

增编

目录

	页次
二. 内容提要	2
乌克兰	2

* 由于技术原因于2013年6月26日重新印发。

** CAC/COSP/IRG/2013/1。



二. 内容提要

乌克兰

1. 导言：乌克兰在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

乌克兰的法律制度：将《公约》纳入本国法律制度

乌克兰于 2003 年 12 月 11 日签署了《联合国反腐败公约》，并于 2006 年批准了该公约。批准法于 2009 年 7 月生效。乌克兰于 2009 年 12 月 2 日向秘书长交存了其批准书。根据《宪法》第 9 条，《联合国反腐败公约》一经批准，即成为国内立法不可分割的一部分，对国内法中任何其他相反的规定具有凌驾性的法律效力。

乌克兰反腐败法律框架和制度框架概述

国家反腐败法律框架囊括有立法的不同部分，包括《宪法》、《刑法》和《刑事诉讼法》。《刑法》于 2001 年 9 月 1 日生效。腐败相关条款受“关于腐败罪责任的若干立法法案修正案”的《第 3207-VI 号法》以及“关于预防和打击腐败的原则”的《第 3206-VI 号法》推出的法律修正案的约束。两项法律均于 2011 年 7 月 1 日生效。其他专门法律包括，除其他外，《防止和打击洗钱法》（自 2010 年 8 月起生效）和《特殊侦查手段法》。

议会于 2012 年 4 月 13 日通过了新的《刑事诉讼法》，该法于 2012 年 11 月 19 日生效。尚未颁布旨在精简国内没收制度的没收法。

国家立法还对某些与腐败相关的行为的行政责任作了规定。《第 3207-VI 号法》专门有一章论及“行政腐败罪”，并将其纳入《行政罪法典》。专家考虑到刑事罪和行政腐败罪并存的情况，并对可能以牺牲罪犯为代价而重复和扩大行政罪的情形提出关切。例如，《第 3207-VI 号法》关于行贿的第 1723 条可能与《刑法》第 369 条重复，并可能进一步造成对其中所列非法利益的高门槛的困惑。对此，国家当局强调行政罪的次级性质（《行政罪法典》第 9 条），并提及用于减轻刑事法院刑事案件积压负担的政策。

总体而言，审议组欢迎国家为加强反腐败刑事立法所做的努力，并敦促乌克兰当局继续此类努力，目的是进一步改进该国的反腐败框架。不过注意到在最近已经完成或仍在讨论之中的立法举措中，似乎缺乏与执行中的其他立法的联系和相互参照，审议组强调有必要确保所有立法变更和更新均以保证作为对腐败行为最有效威慑手段的反腐败立法的互补性、连贯性、充分性和一致性的方式作出决定并予以实施。审议组对迅即的立法变更可能阻碍反腐败立法的可持续发展并可能导致缺少法律确定性表示担忧。

《刑法》某些条款下的说明是伴随条款案文的不可分割的“评注”。乌克兰最高法院全体会议的决议旨在就应用立法中载有的法律概念提供指导并作出解释，并解决模棱两可问题和确保司法惯例的一致性。

国内针对腐败问题的体制框架提到了不同机关的职权范围和职能以及它们之间的协调，这些机关包括检察机关、内政部有组织犯罪工作队、安全局反腐败和有组织犯罪特别工作队，以及洗钱领域的国家金融监测机关——国家金融情报机构。

2011 年通过了新的《2011-2015 年期国家反腐败战略》，旨在精简国家反腐败政策并采取措施降低该国的腐败程度。

2. 第三章：定罪和执法

2.1. 关于所审议条款实施情况的评述

分别根据《刑法》第 369 条和第 368 条将公职人员的行贿和受贿行为定为刑事罪。《刑法》第 369 条提及“提议给予或实际给予贿赂”。国家当局在国别访问期间证实“许诺贿赂”不足以构成行贿罪的组成部分，但当局提到适用于《刑法》关于准备或试图贿赂的一般规定来涵盖相关情形。

《刑法》中的贿赂条款采用了“官员”一词，在对《刑法》第 364 条（滥用职权）的说明中给出了“官员”一词的定义。这一定义通过《第 3206-VI 号法》得以大大扩展，使其包括受权履行国家或地方政府职能的个人以及被赋予权威地位来履行此类职能的个人。后一类还包括外国和国际组织的官员，因此确保了贿赂条款同样适用于这些相关官员。

关于行贿和受贿的条款并未具体列明此类罪行可以是直接还是间接实施的。《刑法》关于共谋的一般规定可适用于这方面。

同样的规定并未进一步明确指出好处必须是为官员本人还是第三人谋取。国家当局援引相关判例（最高法院第 5 号决议）指出贿赂行为也发生在以下情形中，即官员收受好处不是为其本人而是为亲近人员（亲戚、熟人等）的利益。

2011 年国内立法的修订案在《刑法》中增加了两个条款，将非公职人员的人员的贿赂行为定为刑事罪，这两个条款是关于私法法人实体的官员商业贿赂的第 368.3 条；以及关于审计员、公证员、仲裁员等履行公职人员的贿赂行为的第 368.4 条。

在评估关于将公共和私营部门中贿赂行为定为刑事罪的条款时，审议组注意到在定义“不正当好处”一般性概念方面采用的术语不一致。《刑法》分别关于公共部门行贿和受贿行为的第 368 和第 369 条采用了“贿赂”概念，该概念并未由法律给出进一步定义。国家当局提及将最高法院全体会议的 5 号决议作为一个指导工具，以避免在“贿赂”一词理解上的模棱两可。此外，2011 年法律修正案将“非法利益”的概念纳入《刑法》关于私营部门贿赂和影响力交易的条款。《第 3206-VI 号法》第 1 条广义上给出了这一概念的定义，使其包括“在没有合法理由的情况下，许诺、提议给予、提供或无偿收受或以低于最低市场价格的价格收受金钱或其他资产、好处、津贴、服务或非物质资产”。因此，看起来，就私营部门贿赂和影响力交易方面规定而言，给出的定义的范围足以涵盖任何物质和非物质好处，不论此种利益是否具有可识别的市场价

值。然而，审议组也考虑到国家专家在国别访问期间就国内法律制度中分别使用“贿赂”和“不正当利益”一词表达的不同观点，得出结论：

- 现有的术语差异可能不能仅归因于语言变化；以及
- 为确保一致性、清晰度和法律确定性，以对“不正当好处”概念的术语界定采取更加统一的方法来执行和解释所有腐败罪行将是有益的。

通过 2011 年法律修正案新增的《刑法》第 369.2 条的新规定将主动和被动形式的影响力交易定为刑事罪。贿赂犯罪的构成要素在很大程度上同样适用于影响力交易。例如在关于私营部门中贿赂的规定中采用了“非法利益”的概念而非“贿赂”。此外，第 369.2 条并未明确规定好处必须是为官员本人还是第三人谋取。

《刑法》第 209 条将洗钱定为刑事罪。新的《防止和打击洗钱法》对第 209 条做了补充，给出了上游犯罪的更广泛定义。现在，上游犯罪被定义为“危害社会的非法行动”，通常可处以监禁（之前监禁期限为三至六年）或处以罚款。

乌克兰当局令人信服地援引《刑法》第 198 条作为引进《联合国反腐败公约》关于将窝赃定为刑事犯罪的第二十四条的条款。

《刑法》第 191 条是将侵吞公共和私营部门财产定为刑事罪的基本条款。乌克兰当局援引《民法典》第 190 条和最高法院的司法惯例来定义财产，据报告将宽泛审议财产定义，使其包括财产权利和责任。审议组重申了其在贿赂罪中就未提及“第三方受益人”情形所作的评论。

滥用职权依据《刑法》第 364 条被定为刑事罪。提供了关于最高法院相关司法惯例的信息，解释此种行为导致的损害是适用第 364 条的前提。审议组牢记《联合国反腐败公约》第十九条的任择措词，对乌克兰法律秩序中确立和解释这一罪行表示欢迎。为了协助国家主管部门广泛实施国内立法，审议组忆及《公约》并未要求有“损害”这一要素。

非法获利依据第 3682 条被定为刑事罪，该条款是由于《第 3207-VI 号法》颁布的法律修正案而推出的。非法获利行为被定义为“官员获得大量非法利益或该官员在无贿赂迹象情况下将此类利益转让给近亲”。该罪行仍是一项新罪行，在“无贿赂迹象时”需具体判例来进一步确定收入的增加情况。后一种条件（“无贿赂迹象情况下”）似乎是一项附件条件，表现在法院可能首先证明没有实施贿赂行为，然后再适用非法获利条款。国家当局证实，证明财富并非犯罪人的合法收入的举证责任仍在于起诉。考虑到《公约》第二十条的任择措词，审议组对国内法律秩序中确立非法获利罪行的做法表示欢迎。为帮助国家当局从其将该行为定为刑事罪这项值得称道的举措中充分受益，审议专家还指出确保在适用《刑法》第 3682 条方面进一步的明确性和一致性的重要性。

乌克兰报告了《刑法》中条款（第 343-349 条和第 376-379 条）的全面联系，这些条款将证人作证和执法和司法机关履行公职过程中威吓证人和干扰证人证言的各种行为定为刑事罪。

尽管在通过《第 3206-VI 号法》上做了努力，不过乌克兰当局在国别访问期间证实，需要更加努力来明确确立法律实体的责任。因此，这个问题被列入《2011-2015 年期国家反腐败战略》的基本目标。考虑到国别访问时仅预见洗钱方面的行政责任，国家当局还承认有必要修正国内立法，以确保承认法人因腐败相关罪行承担行政责任。

在评估适用于腐败罪行的制裁时，审议组注意到，针对此类罪行的重大案件的制裁非常严厉，而基本形式的此类罪行的最低惩罚，例如公共部门中的受贿（“拘捕”6 个月）、公共部门中的行贿（最高两年监禁）或私营部门中的贿赂（最高两年监禁）似乎相对较轻。此外，公共部门中“提议给予”贿赂受到的制裁要少于“实际给予”贿赂，且仅预见“实际给予”贿赂为加重情节。审议组提请国家当局注意制裁措施的此种差异，并请它们研究途径和方式，在今后审查刑事立法时解决此种不一致问题。

根据《宪法》规定，以下类别的高级官员在刑事诉讼中享有豁免权：总统、议员和法官。总统在任期内享有豁免权，并可能因弹劾而被免职，这要求议会四分之三多数决定。议员对投票结果或在议会的发言不承担法律责任。没有议会的同意，不得拘留或逮捕法官，但可在没有议会的同意情况下判定法官有罪。解除议员或法官的豁免权的程序是《议会条例》确立的。

《宪法》列出了总检察长办公室的作用和职能。总检察长由总统在议会同意下任命，并向总统和议会负责，由总统免职。检察机关内部的专门部门专门处理腐败案件。

依据强制起诉原则提起刑事诉讼。《刑事诉讼法》第 4 条提出检察官在侦查到罪行蛛丝马迹时有义务提起刑事诉讼。新的《刑事诉讼法》规定了检察官和被告达成辩诉协议的可能性，除其他事项外，这可决定该人在配合侦查另一人所实施的刑事罪方面的义务。

具体而言，关于参与实施犯罪以及向执法机关提供协助的人员，如果此类人员是在开始调查前提供了协助，则检察官有权免除这些人的刑事责任。

法官的独立性由《宪法》和立法保障，且禁止对法官施加影响的任何努力。最高法院是一般管辖权的最高上诉司法机关，它负责确保所有普通法院统一适用法律。在这种背景下，最高法院全体会议就某些法律问题给出意见，以确保其他法院统一适用法律。

《刑事诉讼法》（第 52-1、第 292 和第 303 条）、专门的《确保参与刑事诉讼人员安全法》，以及《第 3206-VI 号法》，共同组成了保护证人的综合法律框架。采纳了要保护人员的广泛定义，使其涵盖所有“参与刑事诉讼的人员”。

尚未颁布《改进没收实施程序刑法和刑事诉讼法修正案法》草案，尽管过去它已获得国际专家的普遍认可。审议组不能评估条款的充分性，因为这些条款尚不是国家立法的一部分，但审议组敦促国家当局加快制定没收机制坚实法律框架进程，这可能通过根据新的《刑事诉讼法》规定重新审议这个问题来实现。

据认为，《防止和打击洗钱法》为银行保密不会阻碍对腐败相关罪行进行国内刑事调查提供了保障。

总体而言，根据罪行的严重程度给不同的犯罪规定的时效期足以维护司法利益。审议组注意到，判处监禁（三年）的轻罪的时效期相对较短，但就犯罪人逃避司法的情况下中止此类时效期的问题得到了解释。审议专家还请国家当局在其认为必要时，考虑为这些罪行以及在今后审查刑事立法时延长时效期。

《刑法》第 6-8 条确立了管辖权原则，且该原则适用于所有与腐败有关的罪行。（《刑法》第 6 和第 7 条）明确提出领土管辖权和主动属人管辖权。根据《刑法》第 8 条，在乌克兰境外实施犯罪行为的外国公民和非永久居住在乌克兰的无国籍人士；或者如果此类人员犯下重罪或特别严重罪行，且根据《刑法》可对损害乌克兰公民的权利和自由或乌克兰的利益的此类罪行予以惩罚，则此类人员须承担国际条约，包括《联合国反腐败公约》规定的刑事责任。《刑法》第 12 条规定此类严重罪行系最高可判处 10 年监禁的罪行，因此似乎只有加重形式的腐败罪才被《刑法》第 8 条的第二部分涵盖。关于这些加重的腐败罪行，《刑法》第 8 条第一部分允许直接适用《联合国反腐败公约》第 42 条。然而，未提交国内直接适用国际条约的任何判例来支持这一论点。

乌克兰当局证实，《第 3206-VI 号法》有专门一节论述“消除腐败罪的后果”，并强调他们需要获得援助以确保通过摘录或汇编在因腐败行为撤销公共合同方面的良好做法或汲取的经验教训来有效执行该节。

国内立法要求执法机关在侦查腐败罪或获得已犯下的此类罪行的信息时互相协调并告知对方。还通过调查和行动机构的会议实现更好的协调。调查和行动机构充当“快速反应”小组，涉及检察官、调查员，以及内政部和其他机构的官员。审议组还了解了国家金融监测局金融调查司侦查和分析可疑金融交易的工作及其与总检察长办公室、安全局和税务监察办公室的合作情况。

审议组鼓励国家当局继续其目前的良好努力，在打击腐败领域便利负有执法使命的各机构之间进行尽可能最有效的协调。

2.2. 成功经验和良好做法

审议组确定以下措施、举措或做法有可能作为良好做法大大促进乌克兰在反腐败领域的努力：

- 关于保护证人和参与刑事诉讼一般人员以及此类人员的家人和亲属的国内立法的综合性质；以及
- 防止和打击洗钱的坚实法律框架，因为 2010 年该领域的具体立法进一步加强了这一框架。

2.3. 实施方面的挑战（如适用）

虽然审议者注意到乌克兰为使国家法律制度符合《联合国反腐败公约》在刑事定罪和执法领域的规定而做出的努力，但他们仍找出了需进一步改善的某些空间，并提出了下述建议供国家主管机关采取行动或予以考虑（取决于《联合国反腐败公约》相关规定的法定或任择性质）：

- 以防止重复《刑法》相应规定的方式来诠释行贿的行政罪，办法包括降低用于定义行政罪中非法利益时使用的“经济门槛”；
- 继续努力就腐败罪中“贿赂”和“非法利益”的定义提供更多明确性、清晰度和一致性，并通过在国内立法和适用刑法一级解释这类定义的方式来解决可能的不一致问题；
- 以毫不含糊地涵盖好处非为官员本人而是为第三方（第三方受益人）的情形这个方式来诠释公共部门中的贿赂和贪污罪以及影响力交易罪；
- 在进一步审查刑事立法的背景下，研究途径和方式来解决针对基本形式犯罪，如公共和私营部门中的贿赂行为以及某些构成贿赂的行为（提议给予贿赂而非实际给予贿赂）的制裁措施存在不一致的问题；
- 确保国内立法根据《联合国反腐败公约》第二十六条，对法人因犯下根据《联合国反腐败公约》确立的罪行而承担的责任作出规定；以及
- 继续和精简努力，以制定新的关于没收犯罪所得或财产的立法。

3. 第四章：国际合作

3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

国内立法和相关的国际条约对引渡框架做了规定。乌克兰是《欧洲引渡公约》（1957年）及其两个《附加议定书》以及独立国家联合体（独联体）《关于民事、家庭和刑事事项法律援助和法律关系的公约》（1993年）及其《议定书》的缔约国。乌克兰已与若干国家缔结了双边引渡条约。

经新的《刑事诉讼法》修订的《刑事诉讼法》第 450 至 470 条对引渡的实质性和程序性条件做了规定。

乌克兰规定引渡的前提是订有条约。它还进一步认为《联合国反腐败公约》是引渡的法律依据，并已将其通知秘书长。个案基础上可将互惠作为国际合作安排的一部分（新的《刑事诉讼法》还将这一可能性扩大到引渡）。

《刑事诉讼法》第 451 条规定，须符合以下一般条件才能引渡：罪行最高惩罚为至少一年监禁，或者，为了执行刑罚而请求引渡的，尚未服完的刑期至少为四个月。

《刑事诉讼法》第 466 条列出了拒绝引渡请求的理由，其中除其他外包括国籍（《宪法》第 25 条还禁止引渡国民）和不构成双重犯罪。《联合国反腐败公约》所述的罪行不被视为政治罪，虽然国内立法并未对“政治罪”的概念作出明确界定。

如果引渡因国籍原因遭拒，总检察长办公室有义务根据请求国的请求，任命一个审前调查机关来依据国内立法调查该案件。如果为执行判决而提出的引渡请

求因国籍理由遭拒，可根据《欧洲被判刑人员移管公约》和《欧洲刑事判决国际效力公约》或有关这些事宜的双边条约在乌克兰执行外国判决。

负责引渡事宜的主管当局分别为总检察长办公室和司法部，条约另有规定的除外。总检察长办公室是负责引渡审前调查诉讼阶段追捕的嫌疑人的主管机关。司法部是负责引渡审判诉讼阶段或执行对已定罪人员的判刑阶段追捕的已定罪人员的主管机关。

引渡程序的通常时间长度为 2-3 个月。在特殊情况下，如果案件递交欧洲人权法院，引渡程序可能会持续更长的时间。不过，引渡拘留的最长时间为 18 个月，且在实践中从未因等待引渡程序而超过这个时间。总体而言，时间框架因案件的复杂性、上诉程序的持续时间和庇护诉讼程序可能并行而有所差异。

乌克兰当局证实，新的《刑事诉讼法》包括便利简化引渡程序的条款。

没有数据库可供监测引渡程序的持续时间和引渡案件中最终裁决的内容。

经合组织东欧和中亚反腐败网络于 2010 年对乌克兰引渡政策某些方面的有效性进行了评估。

欧洲委员会《被判刑人员移管公约》（1983 年）及其《附加议定书》（1997 年）对被判刑人员的移管做了规定。还缔结了双边协定。当前法律框架的修订案载于新的《刑事诉讼法》中。

刑事诉讼的移交是根据《欧洲刑事事项程序转移公约》（1972 年）和《欧洲刑事事项互助公约》（1959 年）第 21 条以及双边条约进行的。《刑事诉讼法》对国内转移刑事诉讼程序的程序作了规定。接收同刑事诉讼程序有关的证据的案件中遇到的一个实际困难是证据的翻译，这项工作需要时间和额外资源。

据报告，多边和双边司法协助条约是给予和请求司法协助的主要法律依据。乌克兰是《欧洲刑事事项互助公约》及其《附加议定书》以及独联体《公约》及其《议定书》的缔约国。在没有可适用条约的情况下，可在互惠基础上给予司法协助。

在国内一级，2011 年颁布的一项法律修订了《刑事诉讼法》，使得可能批准《欧洲刑事事项互助公约第二附加议定书》（2001 年）。该法规定了移交刑事诉讼程序的新条件，并规定了诸如调查和审判程序期间采用电话会议和视频会议等措施，以及联合调查小组的组建、运行程序和行动。

可利用“关于预防和打击乌克兰腐败现象的原则”的《第 3206 号法》作为预防和打击腐败领域信息交流的法律依据。

拒绝司法协助请求的理由基本载于乌克兰已加入的司法协助条约以及修订了《刑事诉讼法》的 2011 年法律。不构成双重犯罪不是拒绝执行司法协助请求的理由。不得仅以涉嫌经济罪为由拒绝司法协助请求。银行保密似乎不阻碍给予援助。

乌克兰通知秘书长，指定处理司法协助请求的中央机关是司法部（涉及法院请求）和总检察长办公室（涉及审前调查机构的请求）。

《刑事诉讼法》第 472 条规定司法协助请求最长时间为两个月，因为执行司法协助请求的时间框架有所不同。新的《刑事诉讼法》规定的时间较短，为一个月。总体而言，执行司法协助请求所需要的时间因请求的性质、协助类型和案件复杂程度而长短不一。平均而言，的确需要两到四个月完成这一进程。

执法合作是通过国内规定以及与其他国家的双边协定来推进的。报告了将《联合国反腐败公约》作为执法合作的法律依据的一个实例。

乌克兰当局证实有一个两级系统接收执法合作请求，即既有中央级也有“非中央”级，以提高效率和作出更快速的回应。

国内立法对与特殊侦查手段有关的事宜做了规定，而国际一级采用的特殊侦查手段在个案基础上应用。

3.2. 成功经验和良好做法

审议组发现，乌克兰已制订了详细的国际合作框架。国内立法的最新修正案服务于精简现行法规、升级援助机制并使合作更高效、更灵活的目的。审议组强调，有必要确保从“长期角度”决定和实施所有立法变更和更新，以此作为其可持续性和连贯性的条件。

审议组确定了以下迹象作为该国为加强国际合作和联网所作努力的具有特殊价值的范例：

- 作为关于不同形式国际合作的多项区域文书，以及含有刑事事项国际合作条款的区域文书和多边文书的缔约国的地位；
- 不构成双重犯罪并不是拒绝执行司法协助请求的理由这一事实；以及
- 使接收执法合作请求“非中央化”，以确保更好、更迅速地作出回应。

3.3. 实施方面的挑战（如适用）

提请乌克兰当局注意以下几点供其审议，目的是进一步加强国际合作机制：

- 继续努力将统计数据加以系统化并充分利用，如无统计数据，则将表明收到和执行引渡和司法协助请求的时间长短的案例加以系统化并充分利用，以评估引渡和司法协助诉讼程序的效率和效力；
- 继续尽最大努力确保在尽可能的最短时间内执行引渡和司法协助诉讼程序；
- 继续探索机会积极与外国缔结双边和多边协定，目的是提高各种形式的国际合作的成效；以及
- 考虑追加资源，以提高国际合作机制的效率和能力。

3.4. 在改进《公约》实施方面认明的技术援助需要

乌克兰当局表示，它们将受益于以下形式的技术援助：

- 摘录或汇编没收事宜方面的良好做法或汲取的经验教训；
- 摘录或汇编在实施《联合国反腐败公约》关于公职人员受贿问题的第十五条第(二)项方面的良好做法或汲取的经验教训；
- 摘录或汇编在实施《联合国反腐败公约》关于影响力交易的第十八条方面的良好做法或汲取的经验教训；
- 摘录或汇编在确立法人责任方面的良好做法或汲取的经验教训；
- 摘录或汇编在根据《联合国反腐败公约》第三十四条的规定因腐败行为而撤销公共合同方面的良好做法或汲取的经验教训；以及
- 关于与上述所有领域有关的问题的培训和讲习班，以及《联合国反腐败公约》下新型和创新型的司法协助，包括调查和联合调查期间采用电话会议和视频会议。