



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
24 September 2014  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组  
第六届会议  
2015年6月1日至5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
波兰 .....	2

\* 因技术原因于2014年11月18日重新印发。

\*\* CAC/COSP/IRG/2015/1。



## 二. 内容提要

### 波兰

#### 1. 导言：波兰在实施《联合国反腐败公约》方面的法律和体制框架概述

波兰于 2003 年 12 月 10 日签署《联合国反腐败公约》，并于 2006 年 5 月 12 日批准。《公约》得到批准并于 2007 年 9 月 14 日生效之后，便成为国内法不可分割的一部分。波兰于 2006 年 9 月 15 日将其批准书交存联合国秘书长。

内阁于 2014 年 4 月 1 日通过了“2014-2019 年政府反腐败方案”。

#### 2. 第三章：刑事定罪和执法

##### 2.1. 关于所审议条款实施情况的评述

###### 贿赂和影响力交易（第十五、十六、十八、二十一条）

《刑法》第 229 条和第 228 条分别将国家公职人员的行贿和受贿定为刑事犯罪。这两条都载有一项基本条款和对较轻或较重情节的规定。

《刑法》第 115 条第 13 和 19 款分别定义了“国内公职人员”和“履行公职的人员”这两个概念。贿赂罪是“与履行公职相关”的。

《刑法》第 115 条第 19 款不将贿赂罪适用于仅仅履行“服务类工作”的国家管理机关的雇员。排除“服务类工作”，也就排除了没有酌处权或无权处置公共资金的人员。该条规定特别是要适用于那些尽管受雇于公共管理机构的组织单位但其任务同权力行为没有任何关联的人。

审议专家们注意到，“服务类工作”这一表述可能会在贿赂条款的适用中造成解释问题和漏洞。他们建议波兰当局修改国内法——或对其进行连贯一致的解释——以确保《刑法》对“公职人员”和“履行公职的人员”的定义中对“服务类工作”的排除不会导致公职人员“与履行职务有关的”作为或不作为被排除在贿赂罪之外。

《刑法》第 229 条使用了“给予”和“承诺提供”物质好处或个人好处的字样。国家当局解释说，“承诺提供”应当解释为包括提议给予，而波兰刑事法律未使用提议给予这一术语。审议专家建议，该国当局继续以法律确定性为目的制定连贯一致的判例法，以便在国内法律的贿赂条款中明确区分提议给予和承诺给予不正当好处之间的区别。

《刑法》第 229 条第 5 款和第 228 条第 6 款将贿赂条款的适用范围扩大到在另一国家/外国或国际组织履行公职的人员。《刑法》第 115 条第 19 款规定的“履行公职的人员”定义除其他外包括“其在公共活动范围内的权利和义务由法律或对波兰共和国具有约束力的国际协定所定义或承认的”人员。审议专家认为，

在国内确立犯罪人员在外国或国际组织“与公职有关的”外国贿赂罪是一种良好做法，其适用范围不仅限于“进行国际商务”。

《刑法》第 296a 条将私营部门的行贿和受贿定为刑事犯罪。该条提及了受贿者的作为——或未能作为——的影响的几种具体形式，这种作为或不作为可能会对进行商务活动的组织单位造成物质损失，或可能构成不公平竞争行为或对买受人或收货人、服务或其他履约行为的不可允许的偏袒。审议专家认为，这一措词设置了补充要求，与《公约》第二十一条相比，限制了国内条款的适用范围。因此建议修改国内法律以撤除这类限制性的要求。

《刑法》第 230a 条和 230 条以及体育法第 48 条（假球案件）将《公约》第十八条本国化。与贿赂条款相似，审议专家建议该国当局继续以法律确定性为目的制定连贯一致的判例法，以在国内法的影响力交易条款中明确区分提议给予和承诺给予不当好处之间的区别。

#### 洗钱，窝赃（第二十三、二十四条）

《刑法》第 299 条以“所有犯罪”办法为基础，将洗钱定为刑事犯罪。《刑法》第 299 条涵盖了自洗钱。基本条款提及了一人除其他外采取有可能妨碍或严重阻碍判定资产或财产的犯罪来源及查明、扣押或判决没收这类资产的行为。审议专家注意到“严重阻碍”判定所得的犯罪来源这一限制性要求，并建议删去“严重”一词。

《刑法》第 299 条实施了《公约》第二十四条。

#### 贪污，滥用职权和资产非法增加（第十七、十九、二十、二十二条）

《刑法》第 284 条和 296 条将公共部门和私营部门中的贪污定为刑事犯罪。《刑法》第 296 条以宽泛的方式将相关行为定为刑事犯罪，犯罪人员越权管理资产或企业或未能履行职责也作为可予处罚的行为包含在内。

《刑法》第 231 条充分实施了《公约》第十九条。

波兰审议了将资产非法增加定为刑事犯罪的可能性，但尚未确立此类犯罪。

#### 妨害司法（第二十五条）

《刑法》第 18 条、第 232-240 条和第 245 条将《公约》第二十五条第(-)项本国化。审议专家注意到，没有独立的罪名惩罚提议给予或实际给予不正当好处以诱使在诉讼程序中提供虚假证言或干扰出示证据。

《刑法》第 232 条实施了《公约》第二十五条第(二)项。

### 法人责任（第二十六条）

《集体实体对以处罚禁止的犯罪的责任法案》（2002 年）规定了“集体实体”的责任，这种责任具有特殊的性质：不被视为刑事责任，但由刑事法庭根据《刑事诉讼法》的条款加以判决。

审议小组注意到，要求对自然人定罪才能对法人追究责任（《法案》第 4 条）直接违反了《公约》第二十六条第三款，因而严重妨碍了该《法案》的效力。审议专家建议在国内立法中删除这一要求，并确立有效的法人责任，不限于犯罪的自然人被起诉或定罪的情形。

《集体主体责任法案》列举了对贿赂、影响力交易和洗钱的罚款规定。

该国当局承认，在执行该《法案》方面没有任何惯例。除了先对自然人定罪这一要求所造成的问题之外，审议专家还发现了以下问题：对法人的制裁程度极低；缺乏法律支持收集关于法人实施刑事犯罪的证据；一些漏洞可能会被用来逃避法人实体责任（例如，通过与另一实体合并）。审议小组建议该国当局采取措施处理这些问题并确保有效执行相关法律。

### 参与和未遂（第二十七条）

《刑法》第 18 和 19 条对参与实施刑事犯罪作了规定。《刑法》第 13-15 条涵盖了实施刑事犯罪未遂。犯罪预备只有在法律有规定的情况下才能加以处罚。腐败罪的预备行为不属于刑事犯罪。

### 起诉、审判和制裁；与执法机关的合作（第三十、三十七条）

审议小组认为，对实施腐败犯罪的人适用的处罚适当而且足以起到警戒作用。

按照波兰法律制度，享受起诉豁免的公职人员范围很广（议员、法官、检察官、国家裁判所成员、最高监察院院长，以及公民权利专员）。

审议专家建议采取立法措施，确保允许在撤销豁免权之前开展调查行动，以便获取实施刑事犯罪的证据，特别是与取消银行保密有关的行动，并确保程序豁免范围缩小至仅限于刑事起诉，而不可适用于审前调查阶段。

《刑法》第 60 条、第 229 条第 6 款、第 230a 条第 3 款、第 250a 条第 4 款、第 296a 条第 5 款和第 307 条实施了《公约》第三十七条。

《刑法》第 229 条第 6 款规定，履行公职的人员接受了物质好处或个人好处或承诺给予的好处，而该犯罪人员已将这一事实报告执法机关，在该机关知悉该犯罪之前透露了犯罪的所有基本情形的，予以豁免（“不对犯罪人员进行处罚”）。类似的“豁免条款”见《刑法》第 230a 条第 3 款（主动的影响力交易——“不对犯罪人员进行处罚”和《刑法》第 296a 条第 5 款（在私营部门的行贿——“不应对犯罪人员进行处罚”）。

审议专家鼓励该国当局考虑，以选择性措词的形式修改这些条款的案文（分别为“可不进行处罚”；“可不对犯罪人员进行处罚”；“犯罪人员可不受处罚”），并添加备选的从轻处罚/情形，是否会使这种条款具体案件的适用更为灵活，并可使公诉人能够在每个案件中“权衡”行贿人员的合作程度。

#### 保护证人和举报人（第三十二、三十三条）

《刑事诉讼法》、《警察法》第 20a 条和《豁免证人法案》第 14 条规定了保护证人的措施。审议小组认为最后一种法案是良好做法，为保护豁免证人及其近亲提供了现代解决办法。

波兰报告称，根据劳动法的一般原则，举报人可受到保护。波兰还提及了保护身为雇员的举报人不受报复的条款，如反歧视条款和禁止在工作场所聚扰的条款。

但审议小组注意到，据称关于保护举报人的国家条例基本上没有效力，因为它们在适用上差别很大而且模糊不清，而对此没有提供信息回应。特别是，所掌握的研究结果表明，劳动法条款在实践中的效力很低。此外，劳动法仅涵盖一部分劳动人口。

所确定的障碍之一是从《2014-2019 年政府反腐败方案》中取消举报人保护的决定。审议专家鼓励波兰当局修改该《方案》并列入举报人保护内容，体现对举报人保护给予的高度优先地位，并表明提高对举报人的法律保护效率的政治意愿。

审议小组提出的另一项建议是制定关于保护举报人的具体法律。可顾及以下考虑因素：

- 采用“举报人保护”的概念：关于保护举报人的具体法律可有助于将这种保护作为一个主要概念引入法院裁决的案件，而这些案件目前的结局都是不公正的解雇案件；
- 应当明文禁止报复举报人，应在法律案文中提及报复行为是歧视的一种形式；
- 在执行方面，应当明文规定在举报案件中由雇主一方承担证据责任。

从运作方面看，审议小组认为，依据《中央反贪局法案》建立网上和热线电话举报系统是一种良好做法，可使波兰公民和在波兰有惯常居所的人能够举报腐败罪行。

#### 冻结、扣押和没收；银行保密（第三十一、四十条）

波兰的刑法条款允许进行没收以剥夺犯罪人员的犯罪所得和犯罪手段（没有“没收资产”这类处罚措施）。

波兰法律还规定了依照《民法》第 412 条进行的民事没收。

所没收的资产上交国库，由国库负责管理。国家当局承认，鉴于国库无法从没收的资产中获益，在管理没收的犯罪所得或资产方面需要采用并实行更简易的条款。因此，审议专家建议采取和执行此类措施。

《公约》第四十条通过《银行法》第 105 条第 1 款在国内实施。波兰承认，对银行记录适用的程序——尽管是单方面适用——可能存在一些法律上的困难，因而造成这些记录延迟披露，实际影响就是正在进行的调查的进展可能会受到严重阻碍。因此审议小组建议，执行有效的法律措施，以便在规定的合理时限内披露银行记录，并且有可能减轻法律上的困难，避免不必要的拖延。

#### 时效；犯罪记录（第二十九、四十一条）

时效是按照可对有关犯罪施行监禁的时间长短决定的。按照《刑法》第 102 条，如果对犯罪人员提起刑事诉讼，可以延长时效期。审议小组认为，时效期足以允许实行适当的司法行政。

《公约》第四十一条通过《刑法》第 114 条和第 114a 条实施。

#### 管辖权（第四十二条）

《刑法》第 5 条确立了以领土原则为基础的管辖权。通常要求两国共认犯罪才能确立域外管辖权（但有某些例外情形）。

依据《刑法》第 110 条第 2 款，国家刑法适用于在国外实施了除恐怖主义犯罪和侵犯国家、波兰公民或法人利益的犯罪之外的罪行的外国人，条件是，按照波兰刑法，此种犯罪应处以剥夺自由两年以上，犯罪人员留在波兰共和国领土上，而且没有作出将其引渡的决定。审议专家注意到该条款用于适用“不引渡即审判”原理，并且强调两年监禁这一最低要求所造成的限制，建议将其删除。

#### 腐败行为的后果；损害赔偿（第三十四、三十五条）

按照《民法》第 58 条，任何非法活动，即使是以合同或其他合法行为的形式进行的，在合法交易额中均无效。该条也适用于因受贿/行贿而订立合同或其他合法行为的情形。《公诉法法案》第 17 条第 5 款规定，执行投标程序相关行动的人，凡因所实施的与投标程序有关的犯罪、贿赂、损害经济周转罪或为获得经济利益而实施的任何其他犯罪而已经受到合法判决的，应当排除在外。

波兰刑事诉讼中的受害人享有证人的所有权利。《刑事诉讼法》第 49-52 条对受害人的地位作了规定。

#### 专职机关和机构间协调（第三十六、三十八、三十九条）

中央反贪局是一个特殊部门，依据 2006 年 6 月 9 日《中央反贪局法案》开展行动。

中央反贪局局长由总理与波兰共和国总统、特殊部门委员会和议会特殊部门委员会协商后任免，任期四年。

在国别访问期间，民间社会代表建议，反贪局长由议会根据波兰共和国总统的提议决定任命。这一程序与国家审计署署长的任命相似，但国家审计署是依据宪法规定的任务授权作为一个机构运行的。审议小组请国家各机关研究这些意见，并在今后关于中央反贪局的职责、任务授权和效力问题的讨论中评估这些意见的可适用性。

根据《中央反贪局法案》第 2 条，反贪局处理的事项有：识别、防止和侦察一系列犯罪；起诉犯罪人员；以及进行管制、分析和预防等活动。它履行初步调查任务，目的是揭露腐败罪和有益于国家经济的犯罪。

在国别访问期间，民间社会的代表主张反贪局加强努力，对反腐败刑法条款的执行情况进行详细的犯罪学分析研究。

审议小组欣见反贪局作为一个特别反腐败机构的存在和职能，并建议继续努力提高其机构效率。审议专家赞成最大限度利用现有资源，界定反贪局的权限（在国别访问期间报告的一个现实问题是确保资产和利益冲突申报的准确性和真实性的问题，因为受监察的公职人员人数很多）。由波兰当局决定是否将执法和预防这两项职能都保留在反贪局的授权中，或者是否按照《公约》第三十六条由反贪局重点负责执法，而将增强后的预防职能分派给另一个机构。

金融信息督察长负责履行与洗钱和资助恐怖主义有关的任务。与金融信息处一道，在财政部设立了波兰金融情报股。

检察部门负责起诉腐败罪，该部门对反贪局和执法机关的调查工作进行监督。2009 年 10 月 9 日修正《检察法案》的法规将检察长和司法部的职能分开。上述修正 1985 年《检察法案》的法规设立了国家检察委员会，作为一个指定的自治机构，负责获得并保护检控权独立性。在检察部门内部设立了反腐败专职单位。

国家各机关报告了便利政府机构之间合作打击犯罪（包括腐败罪）的国内条款（主要是《刑事诉讼法》第 304 条）。各机关还报告了政府机构和私营部门实体之间的合作情况（《刑事诉讼法》第 15 条第 3 款，在洗钱和资助恐怖主义方面，则是 2000 年 11 月 16 日关于“打击洗钱和资助恐怖主义”的法案第 4 章）。

审议专家请国家各机关继续努力，争取在打击腐败方面加强机构间协调，并增进国家机关与私营部门之间为这一目的而进行的合作。

## 2.2. 成功经验和良好做法

- 在国内确立了犯罪人员在外国或国际组织进行的“与公职有关的”外国贿赂罪，而且这些罪名的适用范围并不仅限于“国际商务行为”；
- 关于豁免证人的法案为保护豁免证人及其近亲提供了现代解决办法；

- 依据《中央反贪局法案》建立了网上和热线电话举报系统，使波兰公民和在波兰有惯常居所的人能够举报腐败罪。

### 2.3. 实施方面相应遇到的挑战

- 继续以法律确定性为目的制定连贯一致的判例法，以便在国内法关于贿赂和影响力交易的条款中明确区分提议给予和承诺给予不正当好处；
- 采取措施修改国内法——或者争取一致解释——以确保《刑法》中“公职人员”和“履行公职的人员”的定义中对“服务类工作”的排除不会导致将公职人员“与履行公职有关”的作为或不作为排除在腐败犯罪之外；
- 修改国内法以解决现有的要求因限制《刑法》关于将私营部门贿赂定为刑事犯罪的第 296a 条的适用范围而可能造成的问题（受贿者的作为—或不作为—可能对开展商业活动的组织单位造成物质损失，或者可能构成不公平竞争行为或对买受人或收货人、服务或其他履约行为的不可允许的偏袒）；
- 删除《刑法》第 299 条中“严重”一词并照此修改国内法，同时阐述“采取可能妨碍确定所得的犯罪来源的其他行动”的行为（洗钱）；
- 考虑在国内立法中添加一项条款，确立一项具体的独立罪名，明确涵盖提议给予或实际给予不正当好处以诱使在诉讼中提供虚假证言或干扰提供证据；
- 删除自然人定罪要求，以追究法人责任，并确立有效的法人责任，不仅限于犯有罪行的自然人被起诉或定罪的情形；
- 采取措施确保有效执行关于法人责任的国内法，特别是通过加重处罚、授权收集关于法人实施刑事犯罪的证据，以及防止出现漏洞被用于逃避法律实体的责任；
- 采取立法措施，确保能够在撤销豁免权之前开展调查行动，以便获得刑事犯罪证据，特别是与撤销银行保密有关的证据，并将程序豁免的范围缩小至仅限于刑事起诉，而且不可适用于审前调查阶段；
- 采取和执行各项措施，确保更有效而高效地管理没收的犯罪所得或资产；
- 研究是否可能修改《2014-2019 年政府反腐败方案》，以列入举报人保护；并制定关于保护举报人的专门立法。上文提及了在制定和执行此种立法时所要顾及的考虑因素；
- 加大中央反贪局的努力，争取对刑法中反腐败条款的执行情况进行详细的犯罪学分析研究；
- 研究和评估关于为反贪局局长的任命制定高标准的建议的可适用性，其中涉及议会对波兰共和国总统提案的决定；

- 继续努力提高反贪局的机构效率；制定反贪局的权限，同时考虑到最佳利用现有资源的必要性；在此基础上，决定是否将执法和预防这两项职能都保留在反贪局的任务授权中，或者是否依据《公约》第三十六条由反贪局重点负责执法；
- 考虑，在《刑法》第 229 条第 6 款、第 230a 条第 3 款和第 296a 条第 5 款所载的“豁免条款”案文中以任择性措词的形式进行的修正（分别为“可不进行处罚”、“可不对犯罪人员进行处罚”、“犯罪人员可不受处罚”），再加上备选的从轻处罚/情节，是否有利于该条款视具体案件而灵活适用并允许公诉人在每个案件中“权衡”行贿人员的合作程度；
- 继续努力改善打击腐败方面的机构间协调，增进国家当局和私营部门为这一目的而进行的合作；
- 执行有效的立法措施，以在规定的合理期限内披露银行记录，并有可能减轻法律上的难题以避免不必要的拖延；
- 修改国内法（《刑法》第 110 条第 2 款），删除对确立不引渡即起诉的国内刑事管辖权规定的至少两年监禁这一要求。

### 3. 第四章：国际合作

#### 3.1. 关于所审议条款实施情况的评述

引渡；被判刑人的移管；刑事诉讼的移交（第四十四、四十五、四十七条）

在波兰，《宪法》、《刑事诉讼法》及适用的双边和多边条约或协定都对引渡作了规定。关于欧洲联盟其他成员国，移管逃犯按照欧洲理事会 2002 年 6 月 13 日关于《欧洲逮捕令》的框架决定的要求进行。

波兰可在有条约或无条约的情况下准予引渡。在没有条约的情况下，可在互惠基础上进行引渡。波兰将《公约》作为引渡的一个法律依据。

两国共认犯罪是依据“基础行为”办法确定的（良好做法），不属两国共认犯罪是拒绝引渡的绝对理由。审议专家建议按照《反腐败公约》第四十四条第二款采取较为灵活的办法。

犯罪应处以剥夺自由一年以上。《公约》中的所有犯罪均为可引渡犯罪。

《宪法》第 55 条禁止引渡国民。但如果波兰批准的国际条约规定了此种可能性，则可应另一国或国际司法机构的请求准予引渡波兰公民。

依据《公约》确立的罪行均不被视为政治罪。关于与财政事项有关的引渡请求，波兰不仅仅以其涉及财务事项为由拒绝引渡请求。《刑事诉讼法》第 604 条规定了强制性的和非强制性的拒绝引渡请求理由。

引渡程序的时间长短取决于案情。简单的案件和按照简易程序判决的案件通常在提交引渡请求后大约三个月内处理。其他引渡案件视其复杂程度而定，最长可能要两年结案。

波兰遵守《欧洲引渡公约》及其两项《补充议定书》，以及为引渡提供依据的多边和双边条约。

审议专家强调需要采用更系统的办法编制引渡案件统计数据，并鼓励国家当局在这方面继续努力。

《刑事诉讼法》第 608-611f 条对被判刑人员的移管作了规定。波兰是《欧洲委员会移管被判刑人公约》及其《补充议定书》的缔约国。

《刑事诉讼法》第 63 章（第 590-592 段）对刑事诉讼的移交作了规定。

#### 司法协助（第四十六条）

在没有条约的情况下，司法协助由《刑事诉讼法》管辖。不属两国公认犯罪是拒绝司法协助请求的一个酌处理由。可为强制性和非强制性措施提供司法协助，但强制性措施需经法院授权。

司法部被指定为接收司法协助请求的中央当局。

《刑事诉讼法》第 588 条规定了拒绝司法协助请求的理由。银行保密和财政事项若与腐败行为有关，便不是拒绝司法协助请求的理由。

关于执行司法协助请求，应当适用波兰法律。但是，如果这些机构要求特别程序或某种特别的协助形式，则应尊重其愿望，除非这与国内法律秩序的原则相冲突。

波兰遵守《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和其他为司法协助提供法律依据的区域性文书。据报告与 42 个国家订有双边条约。

与引渡类似，审议专家再次鼓励国家当局建立并全面落实系统汇集司法协助案件信息的信息系统，目的是便利监督此类案件并评估司法协助安排执行工作的有效性。

#### 执法合作；联合侦查；特殊侦查手段（第四十八、四十九、五十条）

波兰已经采取措施促进与外国执法对应方的信息交流。订立了双边和多边协定，以交换与调查有关的信息并交流人员以共享最佳做法信息。波兰还是欧洲警察组织、刑警组织、卡姆登资产追回机构间网络和埃格蒙特集团的成员。反贪局是欧洲反腐败伙伴/欧洲反腐败网络的成员。

波兰将《联合国反腐败公约》作为在该《公约》涵盖的犯罪方面进行执法合作的一个法律依据。

《刑事诉讼法》第 589b-589f 条对进行联合调查作了规定。国内授权总检察长与另一国主管机关订立协议设立联合调查小组。

执法机关以及在腐败罪案件中的反贪局有权使用特别调查手段。波兰已经订立了一些协议，授权在调查有组织犯罪和腐败时使用此类手段。如果没有协议，则可在个案基础上作出决定。

### 3.2. 成功经验和良好做法

- 关于刑事事项国际合作的综合法律框架（《刑事诉讼法》中的条款）；
- 对两国公认犯罪要求的解释侧重于基础行为，而不是法律对犯罪的命名。

### 3.3. 实施方面相应遇到的挑战

- 探讨能否按照《反腐败公约》第四十四条第二款，在《公约》所涵盖的、与执行《欧洲通缉令》不相关的犯罪案件中，放宽两国公认犯罪要求的严格适用；
- 继续努力建立并全面落实系统汇集引渡和司法协助案件信息的信息系统，目的是便利监测这类案件并更高效地评估国际合作安排执行工作的有效性；
- 继续开拓进一步的机会积极参与同外国（特别是非欧洲国家）的双边和多边安排，目的是加强刑事事项国际合作的有效性。