



澳洲廉政現況

羅伊華頓 Roy Waldon—澳洲新南威爾斯州獨立反貪委員會法律組執行長之律師顧問
2007年1月25、26日在臺灣國際廉政研討會報告摘要

壹、前言：

我受邀提出“澳洲廉政現況”報告，由於澳洲有很多分立的轄區，經驗不同，對貪污的對策也不同，所以這並非易事。

澳洲為一聯邦國，聯邦政府下設有六個州，那就是新威爾斯、昆士蘭、維多利亞、南澳、西澳和塔司馬尼亞。除外，還有兩個領土自治區，即北部領土及首都特區（坎培拉）。聯邦政府的權責由澳洲憲法規範。聯邦政府的最高長官為首相，國家元首則為英國女皇，在各州女皇由州長代表。

我的經驗主要的是來自澳洲人口最多的新威爾斯州的獨立反貪委員會（Independent Commission Against Corruption，簡稱ICAC）。即使在新州，也有不同的機構從事一般所謂貪污案件的偵調工作，最重要的包括警廉署（負責調查新州警界貪污案件），訴願調查人（ombudsman），警察局。新州稽查長（auditor）雖係服務新州公務機構，對揭發貪污也扮演一定角色。

新州及其他各州的經驗明顯顯示，調查和揭發貪污最好由擁有特別權力的機構進行比較有效。

自從獨立反貪委員會於1988年成立以來，到目前為止只有兩州設有職權涵蓋所有公務機關的永久性的反貪機構。另有一州最近也成立了一個單位，但職權僅限於調查警察貪污。聯邦政府及其他各州也在辯論設立類似機構，但是否真會設立還有待觀察，可確定的是，現在已設立的機構，是貪污盛行及揭弊有成的結果。檢討澳洲反貪政策時，我會討論每一機構，但重點還是放在新州的獨立委員會上。



貳、專門反貪機構：

一、犯罪及失職委員會：

犯罪及失職委員會(Crime and Misconduct Commission，簡稱 CMC)是昆示蘭為了調查嚴重失職控訴或危害公眾利益事件根據其「2001 犯罪及失職法案」(Crime and Misconduct Act 2001)設立的，限於調查公務員，但對民意代表行為，除非已達刑事犯罪程度者，不在調查之列。

犯罪及失職委員會是因為1980年代發生的嚴重警察貪瀆事件而設的。昆州政府成立了「調查委員會」(皇家委員會)調查對警方貪污的指控。後來改為「可能違法活動及相關瀆職行為調查委員會」，亦稱「菲斯傑勒調查」(Fitzgerald Inquiry)。該會於1898年7月提出調查報告，建議設立永久性機構專事調查昆州警方貪污及失職行為並監督警方改革事宜。

昆州政府採納了委員會的建議，成立了「刑事正義委員會」(Criminal Justice Commission)，以公務領域貪污及組織犯罪作為調查對象。該會的最重要調查行動可能要算「盾牌行動」(Operation Shield)，調查中發現警界確有重大貪瀆及失職行為，包括吸毒、販毒、保護毒梟及提供法院假情報等罪行。

1988年，該會將組織犯罪業務轉移到新成立的昆示蘭犯罪委員會(Queensland Crime Commission)，這是一個調查戀童案及主要組織犯罪的機構。經進一步評估後，州政府決定將刑事正義委員會和昆示蘭犯罪委員會做有效整合，於2002年合併為犯罪及失職委員會(CMC)。CMC 的任務為：(一)打擊並減少主要犯罪。(二)改善公務領域的清廉度。(三)減少在公務領域內發生失職案。



因失職與反貪有關，犯罪及失職委員會(CMC)亦負責調查公務失職(official misconduct)及警察失職(police misconduct)案件。「公務失職」一詞的定義為：任何官員於執行其職權時，不誠實、偏頗、違背職守或濫用公務資訊之行為。構成公務失職必須是違背法律或足以免職的行為，包括向其他官員行賄在內。「警察失職」(有別於公務失職)係指任何不屑、不當、不稱，足以表示不配繼續擔任警察或違背社會期待之行為。

CMC 與 ICAC (獨立反貪委員會) 擁有類似權力，容後再來討論。如欲進一步瞭解 CMC，請到 www.cmc.qld.gov.au 網路查閱。

二、貪污及犯罪委員會

1988 年，西澳成立了「公務貪污委員會(Official Corruption Commission，簡稱 OCC)」。這只是一個傳達單位，沒有強制權，但可接受貪污訴願和訴願人的要求將訴願案轉送某人或某單位處理。後來法律修訂，OCC 獲得初步質詢權，但仍須將案件轉送其他單位調查。1996 年，公務貪污委員會改名為「反貪委員會」(Anti-Corruption Commission)，其簡稱由 OCC 改為 ACC。

2002 年成立了一個「皇家委員會(Royal Commission)」調查西澳警方是否曾有刑事犯罪，此即所謂「甘乃迪委員會」(Kennedy Commission)。該委員會負責調查下列事項：(一) 確定現行程序及規定對調查及處理警察貪瀆及其他不法行為是否有效。(二) 為了調查、處理、預防警察貪瀆或其他刑事行為，西澳有無修改法律或調查及行政程序之必要。

CCC 亦具有預防和教育的功能，在行使其功能時，CCC 擁



有和 ICAC 類似的權力，包括舉辦聽證會，詢問證人的權力，即使證人回答問題可能使其本人入罪，也非回答不可。有關 CC C 的詳情，可參閱其網站：www.ccc.wa.gov.au

三、警察清廉委員會：

警察清廉委員會 (Police Integrity Commission，簡稱 PIC) 係於 1997 年根據為調查該州警察服務而設立之皇家委員會的建議而設立的。皇家委員會確定新州警界存在著嚴重貪瀆，卻從未偵測到、調查過。之前，對警察的貪瀆指控，由獨立反貪委員會 (ICAC) 負責調查。

PIC 的功能可歸納為發現或調查警察嚴重失職並促使或監督其他單位發現和調查警察嚴重失職及其他失職行為。但在執行上，重點放在嚴重失職方面。

大體上說，PIC 的權力是以 ICAC 的權力為根據，包括舉辦聽證會並要求證人回答問題、提出證據、以及做可使自己入罪的陳述。詳情可參閱其網站：www.pic.nsw.gov.au

四、獨立反貪委員會：

獨立反貪委員會 (ICAC) 是第一個成立的專業反貪機構，其權力一如其他單位，但角色卻不相同。

ICAC 是新州為了調查並減少公務領域的貪瀆案於 1988 年成立的，該會受「獨立反貪委員會法 (ICAC Act)」所規範。其主要法定功能為揭發並調查貪污行為及透過教育和研究方式預防貪污行為。該會之次要功能為蒐集可供檢方採納的犯罪證據，但不能起訴，起訴要由公訴檢察長為之。

ICAC 所關切的是公務領域的貪腐問題，對私人企業的貪腐，只要無政府官員涉案或使政府官員貪腐，就不干預，這在 ICAC 法中已有規定。



(一) 結構與組織：

ICAC 員額為 115 人，ICAC 的委員長由新州州長任命，任期五年，必須具備擔任州或自治領土高等法院法官或聯邦法院法官資格或曾任法官者，始得擔任。

ICAC 設有副委員長一人，協助委員長並負責審議部門，對訴願案件及貪腐報告做初步審查。

委員會下分為四組，每組由執行長一人領導，名稱為：

1、策略運作組。2、法律組。3、貪腐預防、教育及研究組。4、法人服務組。

(二) 管轄範圍：

ICAC 的管轄範圍涵蓋新州 130 個機構，約 300,000 人。其次，尚有 159 個地方政務會（包括政務委員 1,800 人及職員 40,000 人）。除此之外還有新州的 10 所大專院校及 1,000 多個委員會。新州警察則是由 PIC 負責。另 ICAC 的運作重點是確認何謂「貪腐行為」，依 ICAC 法規定，貪腐指任何下列行為：

- 1、任何人（不論其是否為公務員）直接或間接妨害或可能妨害公務員個人或團體或公務當局公正無欺的執行公務之行為。
- 2、任何公務員以欺詐偏頗方式執行公務之行為。
- 3、任何公務員或曾任公務員之人構成背信之行為。
- 4、任何公務員或曾任公務員之人，在執行公務時為圖其本人或他人利益濫用不實資訊之行為。

(三) 貪腐案之提報：

任何人發現貪腐行為牽連或影響新州公務領域時，都可向 ICAC 提報。此外，ICAC 法規定，新州所有公務機關首長



均必須向 ICAC 提報任何有關貪腐行為事項。ICAC 亦可不待報告自行決定調查。在 2005-06 報告期間，ICAC 收到 2,191 件聲稱為貪腐行為的訴願及報告。2004-05 年為 2,511 件，2003-04 則為 2,886 件。

ICAC 收到訴願和報告後，都給予審慎考慮，但未必件件都需要調查。有些不在管轄範圍內（有些不符合 ICAC 法中所作的界定），有些情節太輕微（ICAC 法要求注重重大的、系統性的貪腐行為），有些是交由其他機構處理比較合適。

（四）ICAC 的權力：

ICAC 法和其他法律賦予 ICAC 用來調查貪腐的廣大權力，其中包括：

- 1、要求公務機關及公務官員提供資訊之權（ICAC 法第 21 節）。
- 2、要求核發拘票逮捕證人之權（ICAC 法第 36 節）。
- 3、獲得使用監聽器材之權（1984 年監聽器材法）。
- 4、攔截通訊之權（根據聯合王國通訊法）。

（五）ICAC 的運作：

在 ICAC 法的規範下，ICAC 得就調查結果提出報告，如果舉辦公開聽證會，就必須提出公開報告。報告的內容要包括 ICAC 的調查發現、意見和建議。報告中可公佈從事 ICAC 所界定的貪腐行為者的姓名以及為了避免再度發生，就制度改革方面提出的建議。

ICAC 雖在報告中公佈貪腐行為者的姓名，但不負責追訴或懲處事宜。是否起訴是公訴檢察長的權限，是否免職或做其他處分則是其服務機構的事。是否起訴要看有無足夠的證據供法院採納。舉例說，ICAC 在證人反對下取得的證據



，仍可作為 ICAC 的調查發現列在報告裡，但起訴時卻不可採證。這表示證人如在 ICAC 聽證會上承認從事貪腐行為，但日後起訴時不能用此對付證人。因此，還需要蒐集其他可以採納的證據，包括其他證人的證詞，書面證據，以及使用竊聽設備獲得或攔截到的電子通訊。

(六) 成效評估：

評估反貪機構的成效是件非常困難的事，主要的原因為無法精確的衡量社會上在某一特定時間裡的貪腐程度。

公眾的態度和認知對成效的評估也具重要性。ICAC在這方面做過很多調查。在2003-04的一次調查裡發現，74%受訪者認為ICAC已成功的揭發貪腐。在最近的一次調查中，ICAC發現越來越少的新州人民認為貪腐還是一項問題，這是13年來最少的一次。72%的受訪者仍認為貪腐還是新州的大問題或小問題，2003年有82%，1995年則有96%。只有42%的新州人覺得受到貪腐影響，這也是最少的一次。

越來越少的人民認為貪腐是主要問題和受到貪腐的影響，這就是 ICAC 揭發調查貪腐成功的指標。這種看法可能過份樂觀，因為可能還有其他因素也影響了人民的感受。

(七) ICAC 的責任：

ICAC 獨立運作，不受州議會、州政府或司法當局約束。有了獨立性才可以調查所有的公務官員，包括議員和司法人員，所以說獨立性是非常重要的。

ICAC 法賦予 ICAC 重要權力，包括裁量權。這是一個綜合架構，可以確保責任歸屬和透明度。當然，ICAC 建立了內部管制機制和程序以確保權力的妥善運作。對外方面，ICAC 要對議會連席委員會負責，因為這個委員會負責監督 ICA



C 的活動並審核其報告。委員會也能檢驗貪腐情勢，但不調查個案或審議 ICAC 就個案所作的決定。連委會由 11 位議員組成，是從立法大會 (Legislative Assembly) 和立法委員會 (Legislative Council) 選出來的。連委會聽取 ICAC 簡報，準備討論議程，並召開公聽會就其他議員、利益團體或人民提出的問題進行辯論。

2005 年成立了 ICAC 督察室。督察的任務包括監督 ICAC 行使調查權，調查對 ICAC 職員的訴願，監視 ICAC 遵守法律的程度，是否有延宕調查或無故侵犯隱私情事。

欲知 ICAC 資訊詳情，包括其所發表的調查報告和防貪報告，可上網查閱：www.icac.nsw.gov.au。

參、結論：

綜上所述，可知澳洲的反貪經驗，因轄區不同有所不同，因經驗不同，處理方法也不同。只有對貪腐有普遍感受並揭發過重大貪腐案件的地區，才會成立永久性的、獨立的、專門的反貪機構。到目前成立的並不多，只有極少數的轄區設有專業的涵蓋整個公務領域的反貪組織。其他地區雖然也有是否成立專門組織的辯論，但目前還是要靠傳統的方法處理有關貪腐的指控。