



联合国反腐败公约  
缔约国会议

Distr.: General  
15 May 2012  
Chinese  
Original: English

实施情况审议组  
第三届会议  
2012年6月18日至22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

目录

	页次
一. 导言 .....	2
二. 内容提要 .....	2
澳大利亚 .....	2

\* CAC/COSP/IRG/2012/1。



## 一. 引言

1. 实施情况审议组的现有文件是根据《联合国反腐败公约》实施情况审议机制职权范围第 36 段（缔约国会议第 3/1 号决议，附件）而提供的。
2. 此处所载内容提要将在头一个审议周期第二年进行的国别审议相一致。有关同一周期同一年的其他内容提要将作为本说明增编予以印发。

## 二. 内容提要

### 澳大利亚

#### 法律制度

澳大利亚 2003 年 12 月 9 日签署了《联合国反腐败公约》，国会于 2005 年 12 月 7 日予以批准。订约权是《宪法》第 61 款所赋予的一项行政权力。

澳大利亚奉行由三级政府组成的联邦制：联邦、州和地方。澳大利亚是一个建立在西敏寺制度基础上的立宪民主国家，该制度提供了防范腐败行为的制约与平衡。对澳大利亚的审议局限于联邦一级。

根据《宪法》，权力由政府三个独立的部门分享：立法、行政和司法部门。

#### 澳大利亚反腐败法律和体制框架概览

澳大利亚有几个机构负责预防和发现腐败行为，其中包括：澳大利亚执法廉政委员会、澳大利亚犯罪问题委员会、英联邦监察使和澳大利亚联邦警察。政府对腐败问题所持做法基于不应当完全由一个机构单独负责反腐问题。所有政府机构都必须订有预防和举报腐败行为的计划。

#### 第三和四章的实施情况

##### 定罪和执法（第三章）

###### 2.1.1. 主要结论和意见

贿赂犯罪；影响力交易（第 15、16、18 和 21 条）

贿赂英联邦公职人员属于刑事犯罪，所涉范围包括联邦一级多种公职人员和涉及给予好处、获取收益或造成损失的多种行为。公职人员在执行公务时，作为提供实际影响力或被认为具有的影响力的一种交换而收取不当好处也属于刑事犯罪。

澳大利亚继续改进其打击外国贿赂的措施。2010 年，已将处罚增加到最高处以十年监禁和/或罚款 1 万个罚款单位（110 万美元）。还增加了对法人团体的最

高处罚。对澳大利亚境内的行为以及对澳大利亚海外公民、居民和公司的行为都将适用宽泛管辖权。此外，“外国公职人员”的定义延及适用于由法律或习惯指定的公职人员。将根据（2006 年）反洗钱和打击资助恐怖主义法令协助发现外国贿赂犯罪。

虽然澳大利亚并未将外国公职人员的被动贿赂行为规定为刑事犯罪，但该国法律规定应当与相关政府共享证据，以便在本国国内对此类公职人员提出起诉。

进入刑事司法系统阶段的外国贿赂案件为数仍然不多。澳大利亚强调，对外国人贿赂行为的打击将是其执法工作的重点，与私营部门进行的协商确认，对外国贿赂行为最近更加重视。这一动态令人鼓舞，在今后的多边审议中将更加深入地分析在打击外国贿赂行为方面取得的进展。

虽然有关外国贿赂行为的法律将把向外国政府官员提供多种付款规定为犯罪，但仍有例外，外国公职人员、政党或党务人员为争取加快实施或争取实施政府常规行为而支付好处费仍然不在其列。相形之下，国内有关贿赂问题的重要法规并无这种例外规定。尽管确定刑事犯罪即表明有义务予以适当惩处这一点对澳大利亚法律制度至关重要，并且是根据《公约》（“蓄意实施”）的第 16(1) 条而确定的犯罪的一个组成要素，但仍然注意到，《公约》并未载有关于支付好处费的任何明示例外。澳大利亚应当考虑对其有关好处费的政策和做法继续加以审议，目的是有效打击这一现象。澳大利亚报告称，对好处费问题目前正在进行审议。

刑法典的法令（1995 年）遵行了《反腐败公约》有关影响力交易的规定，其中涵盖了作为和不作为。

澳大利亚公司法（2001 年）未订有具体涉及私营部门贿赂行为的具体犯罪，但该法律中有些条款可能具有一定的适用性。澳大利亚报告称，公司必须订有关于预防犯罪和报告犯罪情况的准则，公司不然就有可能要对雇员的腐败行动承担责任。公司法载有意在全面预防公司不当行为的犯罪问题原则性条款，但并未载有贿赂或洗钱之类具体犯罪。

#### 犯罪所得的洗钱；窝赃（第 23、24 条）

对犯罪所得洗钱加以定罪的主要条文载于刑法典 400 编。澳大利亚拥有一个关于侦查与制止洗钱和资助恐怖主义的强力机制。法律框架包括反洗钱与打击资助恐怖主义法（2006 年），其中规定了由澳大利亚交易报告和分析中心实施监督和监管的相关义务。

2010 年，澳大利亚提出了对洗钱犯罪的立法修正意见，以便进一步提高打击这类犯罪的效力，并扩大地域管辖范围。这些犯罪纳入了有关意图、轻率鲁莽和过失的相关要素，从而超出了《公约》第 23 条的最低要求。处罚最高为 25 年监禁，法院还可对个人处以至多 165 万美元的罚款，并且可以对公司处以最高 825 万美元的罚款。

此外，洗钱犯罪适用于犯罪所得（即直接或间接来自于实施可起诉的犯罪——可处以 12 个月以上监禁的犯罪——的金钱或财产或由于这类犯罪而实现的金钱或财产）及犯罪工具（即用于实施或便利实施可起诉犯罪的金钱或财产）。重要的是，洗钱犯罪适用于来自英联邦可起诉犯罪和外国可起诉犯罪的犯罪所得。洗钱指控的进行并不需要对上游犯罪或基本犯罪进行定罪。

所有“可起诉犯罪”，也就是至少可处以 12 个月监禁的犯罪，均可作为上游犯罪。据指出，英联邦一级可起诉犯罪的范围很广，囊括了《公约》所涉犯罪。

**贪污：滥用职权；资产非法增加（第 17、19、20 和 22 条）**

刑事处罚根据财政管理和责任法（1997 年）与英联邦主管机关和公司法（1997 年）而适用于公职人员滥用公共财产。对于英联邦主管机关，《反腐败公约》还载有对公职人员未善意行事、滥用其职位或信息而对主管机关造成损害给予刑事处罚。刑法典详述了与施政联系更为宽泛的各项犯罪，其中包括盗窃、通过欺骗获取财产或经济利益、就官方文件作出虚假陈述以及公职人员普遍缺乏诚信。

关于滥用职权问题，刑法典禁止从事多种活动，其中包括公职人员非法行动，意图以不诚实的方式为己牟利或为他人牟利或以不诚实的方式给他人造成损害。在某些情况下，可以包括蓄意实施或轻率鲁莽地实施的行为，而这超出了《公约》所载最低标准。

在拟订犯罪问题立法修订（严重的有组织犯罪）法（2010 年）中有关无法解释的财富剧增条文时已考虑过资产非法增加犯罪问题。澳大利亚所作的结论是，由于对该项犯罪的规定可能违反对无罪推定所持的关注，实施这项刑事犯罪可能并不合适。然而，根据犯罪所得法（2002 年），可以在民事诉讼程序中控制和没收无法解释的财富。怀疑一人财富总和超过合法获取的财富的价值可能有合理的理由，但法院仍可强迫该人证明其财富并非来自于违反英联邦法律的一项犯罪，也并非来自于一项可予起诉的外国犯罪，或来自于一项涉及到联邦层面的州一级的犯罪。如果该人无法证明这一点，法院可下令其上交其财产中无法证明合法来源的部分。就在刑事司法系统范围以外采取消除对无法解释的财富和资产非法增加所持关切的创新做法尤其值得注意。由于这些条文是在根据澳大利亚法律制度向被告提供大量保护的背景下实施的，因此，今后的审议将会关注这些措施的效力。

关于私营部门的贪污，公司法（2001 年）第 596 编将公司高管的欺诈行为规定为刑事犯罪。

**妨害司法（第 25 条）**

刑法典禁止妨害司法，包括恐吓或贿赂证人、诱使提供伪证、欺骗证人、阻止证人出庭作证、破坏或销毁证据以及企图破坏司法。这些措施超出了《公约》所述最低标准。

### 法人责任（第 26 条）

犯罪问题法规定，除非具有相反的意图，英联邦有关可起诉犯罪的法律应当提及法人团体和自然人。这项条文使得许多犯罪都对法人团体适用，并且影响到可以对公司处以的刑罚，包括刑事、民事和/或行政制裁。

### 参与和未遂（第 27 条）

刑法典第 2.4 编将刑事责任扩大到协助、教唆、参谋或便利实施犯罪；联合实施、通过代理人实施、煽动和阴谋实施犯罪。对图谋实施犯罪者可予以惩罚，视同图谋犯罪已经实施。刑法典（1995 年）第 11.5 编禁止一人与另一人共谋实施犯罪，只要至少一项公开行动（可以是为实施犯罪而正在筹备的一项行动）已经发生。

### 起诉、审判和制裁；与执法机关之间的合作（第 30、37 条）

澳大利亚对处理腐败行为已经有强有力的刑事、民事和行政制裁，法院在确定适当刑期时有义务考虑到犯罪的具体情形。王室免于刑事责任并不适用于公务员。英联邦公共检察部门负责对违反英联邦法律的犯罪提出起诉。

澳大利亚的做法是，对于腐败案件，任何个人都不得免于起诉，包括国会议员在内，这种做法值得称赞，但是在取证方面有些限制，这能保护国会议员所作发言免于在以后的刑事起诉中加以引用。

关于假释问题，尽管没有要求总检察长在确定假释时考虑某些因素的任何书面政策，但澳大利亚报告称，在作出这一决定时，将考虑到犯罪的性质及其具体情况。

机构负责人可基于涉嫌违反行为守则的理由并在符合公共利益或机构利益的前提下中止澳大利亚公务机关的雇员行使职权。如果雇员违反了行为守则，则可终止雇用关系。此外，英联邦选举法（1918 年）规定，被确定犯有贿赂罪的人从定罪之日起连续两年将没有资格在国会工作。《宪法》还规定，由于任何可起诉罪行而服刑者也将没有资格出任这些职务；但一旦其服刑期满便可以得到提名。

不得把有犯罪记录者或因为刑事犯罪而被定罪者自动排除在澳大利亚公共部门受雇队伍之外，但在作出雇用决定时应当考虑到这些因素。

关于同执法机关之间的合作，英联邦公共检察部门可以向一人出示将不会对其加以起诉的书面保证，但必须符合由英联邦政策所确定的条件。在确定定罪的适当刑期时，法院必须考虑到与执法部门合作的程度。

### 保护证人和举报人（第 32、33 条）

澳大利亚保护在刑事司法程序中举证的人的机制对受害人和证人未作区分。证人保护法（1994 年）和国家证人保护方案向被确定为由于其向执法部门提供的援助而有可能处于危险之中的证人提供保护和援助。

此外，证人保护法允许法院秘密开庭审讯，并制止公布所提供的证据。刑法典授权法院下令保护证人、其身份及其家人。

关于保护举报人，1999 年公共部门法和 1999 年国会事务法规定，对于举报违反（或涉嫌违反）可适用的行为守则事宜的澳大利亚公共部门或国会事务部门的雇员，不得加以迫害或歧视。1999 年公共部门条例第 2.4 条要求公共部门机构负责人确定如何处理公共部门雇员根据公共部门法提出举报的相关程序。

澳大利亚报告称，该国正在拟订法规草案，以便就在英联邦一级保护公共部门举报人拟订全面的计划，并且进一步注意到，还正在考虑拟订加快利用公司法 9.4AAA 编保护私营部门举报人现有规定的手段。这些积极的动态获得承认。

### 冻结、扣押和没收：银行保密（第 31、40 条）

犯罪所得法拟订了有关控制和没收英联邦可指控犯罪、外国可指控犯罪和与英联邦有关的可指控犯罪所得以及这类犯罪工具的民事计划。相关措施包括：

- 就英联邦可指控犯罪在一人定罪以后没收犯罪所得和犯罪工具；
- 在法院深信(a)一人实施严重犯罪，或(b)财产系可指控犯罪所得或严重犯罪的工具等情况下的非定罪程序；
- 罚款命令，要求一人支付与犯罪盈利数额相等的款项；
- 有关对出名进行商业性利用所得收益的命令；及
- 有关无法解释的财富的命令。

犯罪所得法允许没收犯罪工具，包括在未加定罪时予以没收，并提供了确定和追踪财产的相关工具，包括有关审查、制作和监督的命令，以及冻结、控制和扣押财产的机制。当事方可申请在其财产合法获得时将其合法获得的财产排除在控制和剥夺之外。根据 1959 年银行法和犯罪所得法，银行保密并不是影响澳大利亚联邦警察展开调查的一个障碍。

### 时效；犯罪记录（第 29、41 条）

犯罪问题法第 15B 节规定，如果最高处罚是超过六个月的监禁，则可随时启动起诉。如果最高处罚是超过 150 个罚款单位的罚款，则可随时对法人团体启动起诉。在其他任何情况下，必须在犯罪实施之后一年内开始起诉。

澳大利亚法院在就犯罪量刑时将考虑到其他地方的类似定罪。

## 管辖权（第 42 条）

关于多数腐败犯罪，确定了在澳大利亚境内全部或部分实施的行动以及由海外国民、居民和法人团体实施的行为的管辖权。具体而言，洗钱犯罪适用于在澳大利亚发生的行动；与可指控犯罪有关的犯罪所得或犯罪工具；公民、居民和法人团体的行动以及与与在澳大利亚发生的主要犯罪有关的从属犯罪。

## 腐败行动的后果；损害赔偿（第 34 和 35 条）

澳大利亚已有关于处理腐败问题的救济办法，其中包括刑事、民事和行政制裁。此外，澳大利亚法律制度规定自然人或法人可以通过民事诉讼程序就不法行为争取赔偿，这类程序包括侵权行为法、合同或普通法的另一项原则。此外，澳大利亚努力确保实施腐败行为的公职人员承受严重后果，包括视可能剥夺公共部门对被定罪公职人员退休基金所作的贡献。

## 专职机关和机构间合作（第 36、38 和 39 条）

澳大利亚对涉及英联邦许多机构的腐败行为采取了多机构做法。已经注意到澳大利亚正在拟订全国反腐败综合行动计划。

澳大利亚建立了各反腐机构协调并共享相关情报的有效制度。最近设立的执法廉政委员会是反腐工作的主要机构，它表明在反腐问题上采取了积极主动的重要做法。下文载有关于该机构及其他相关机构的详情。

**澳大利亚执法廉政委员会：**2006 年，在澳大利亚执法廉政委员会的支持下，根据 2006 年执法廉政专员法设立了新的廉政专员独立办公室。该廉政专员拥有对澳大利亚联邦警察、澳大利亚犯罪委员会以及澳大利亚海关和边防事务局（自 2011 年 1 月 1 日起）的活动展开调查的管辖权。执法廉政专员法载有保证澳大利亚执法廉政委员会的廉政并确保其不受政治干预的相关措施。

**澳大利亚联邦警察：**英联邦各机构应当把危害英联邦的所有严重复杂的欺诈、贿赂和腐败事项提交澳大利亚联邦警察处理。

**澳大利亚犯罪问题委员会：**澳大利亚犯罪问题委员会是澳大利亚的国家犯罪情报机构，具有独一无二的侦查能力。澳大利亚犯罪问题委员会对危害澳大利亚最高利益的各种威胁以及有组织犯罪展开特别行动和侦查。

**澳大利亚公共事务委员会：**公共事务专员的职权包括：推行澳大利亚公共事务委员会的价值观和行为守则。该专员可以对各机构负责人违反澳大利亚公共事务委员会行为守则的指控展开调查，并将调查结果报告给相关部委的部长，或将某些机构负责人违反行为守则的情况报告议会机构人员。该专员还应当对确保遵行澳大利亚公共事务委员会行为守则的相关制度是否适当展开评估。该专员和实绩保护专员可以在某些情况下对有关举报的报告展开调查。

**英联邦监察使：**该监察使独立公正行事，在协同法院和行政法庭审查政府行政工作上发挥了重要作用。

有关澳大利亚私营部门的强力监管框架将鼓励私营部门与相关执法机关展开合作，包括将可疑活动报告给澳大利亚交易报告和分析中心。

### 成功经验和良好做法

总体而言，在实施《公约》第三章方面的以下成功经验和良好做法值得强调：

- 有关外国贿赂犯罪的宽泛管辖权既适用于澳大利亚境内的行为，也适用于海外公民、居民和公司的行为。
- “外国公职人员”的定义延及适用于法律或习惯指定的公职人员。
- 洗钱犯罪包含了意图、轻率鲁莽和过失的要素，超出了第 23 条所述最低标准。
- 澳大利亚的立场是，对于腐败案件，任何人包括国会议员都不得免于起诉。
- 发展和拓展澳大利亚联邦非定罪没收制度。
- 澳大利亚积极努力确保实施腐败行为的公职人员承受严重后果，包括视可能剥夺公共部门对被定罪公职人员退休基金所作的贡献。

### 挑战和建议

以下步骤可进一步加强现有反腐败措施：

- 继续定期审查有关好处费的政策和做法，目的是有效打击这一现象，并继续鼓励公司禁止或制止使用这类好处费，包括在公司内部审计、伦理道德和循规方案或措施方面。
- 考虑采纳假释问题书面政策，列出有待考虑的各种因素。
- 采纳并实施关于拟订保护公共部门举报人全面计划的审议中法规，加快利用对私营部门举报人实施保护的现有措施。
- 继续就拟订全国反腐败综合行动计划展开协商，其中可包括对如何提高反腐败制度的效力进行认真审查。

## 国际合作（第四章）

### 2.2.1 主要结论和意见

引渡；被判刑人的移管；刑事诉讼的移交（第 44、45 和 47 条）

引渡规定主要载于 1988 年引渡法。引渡（《反腐败公约》）条例（2005 年）提高了澳大利亚就《公约》所述犯罪向《公约》缔约国提出请求并接收此类请求的能力。尽管在处理以澳大利亚为引渡国和被引渡国的引渡事项上并不存在重



大问题，但 2012 年 2 月 29 日通过的引渡和刑事事项互助立法修订案将对现行制度作出一些改动，以便简化并更新引渡程序。

澳大利亚规定引渡并不取决于双边条约的有无，并且认为《公约》是同其他缔约国展开引渡合作的基础。澳大利亚加入了涉及引渡的几项多边公约，并且订有 38 项双边引渡条约。如果不存在双边引渡条约，只要根据引渡法而订立的条例请求国被宣布为引渡国，澳大利亚也能接收引渡请求。迄今为止，已有 31 个国家虽然未订有双边引渡条约但仍被宣布为引渡国。

两国公认犯罪是向澳大利亚提出引渡的一项先决条件，将按照据以提出引渡请求的行为加以确定。寻求引渡的犯罪必须至少可处以 12 个月的监禁，或由条约另行商定。如果就非“引渡犯罪”的犯罪而寻求引渡，只要被引渡人对引渡表示同意，则从属引渡也可进行。

澳大利亚多数引渡关系均在“没有证据”的基础上进行。请求国应当提供相关认证文件，例如犯罪说明和可适用的处罚、逮捕令或定罪或判刑的证据，以及对被指控构成犯罪的行为所作的说明。提供有关证据的诉讼摘要全文并无必要。

除其他原因外，对于政治犯罪以及也并不属于澳大利亚普通刑法所规定的军事类犯罪，必须拒绝予以引渡。不得以犯罪涉及财税事项而拒绝接受引渡请求。

被判刑者可以根据国际囚犯移交计划而申请在本国服刑。该计划以同意为基础，允许在海外监禁的澳大利亚人以及在澳大利亚监禁的外国公民在满足某些条件的前提下在本国服满其余下的刑期。澳大利亚目前能够根据《欧洲理事会被判刑者移交公约》和几项双边条约而同 60 多个国家移交囚犯。

在考虑引渡请求的所有各阶段都将遵守正当法律程序。此外，引渡法对引渡程序适用了多项人权保障措施。

澳大利亚并不允许刑事诉讼的移交。在涉及数国管辖权时，澳大利亚能够进行引渡并提供司法协助。

#### 司法协助（第 46 条）

澳大利亚加入了许多司法协助双边和多边安排。1987 年《刑事事项互助法》使澳大利亚得以在与《公约》所涉犯罪有关的调查、起诉和司法诉讼程序方面向其他国家提供范围最为广泛的法律援助。2005 年刑事事项互助（《反腐败公约》）条例提高了澳大利亚作为引渡国和被引渡国向《公约》缔约国提出引渡请求或接收其引渡请求的能力。

检察总署是在刑事事项上提供司法协助的中心机关。外国的请求将提交澳大利亚联邦警察处理。

两国公认犯罪是拒绝接受司法协助请求的一个可斟酌决定的理由。总检察长在作出是否允许提供援助请求的决定时，应当考虑到案件的具体情形，包括《公约》。银行保密并非是拒绝请求的一项理由。如果允许请求将会损害澳大利亚的主权、国家安全或国家利益，或损害州或自治领的基本利益，则必须拒绝接

受请求。同样，如果请求引渡是因为被请求人的种族、性别、宗教、国籍或政治见解而要对其进行起诉、惩治或以其他方式加以不公正对待，则必须拒绝接受请求。

澳大利亚所提供的国际援助包括：接受证据，寻找证人，出示文件，执行搜查令，通过澳大利亚的调查而提供相关材料，确定、控制和没收犯罪所得。

刑事事项相关信息可未予正式请求而非正式转交。搜查令之类强制性权利的行使必须争取通过正式请求的途径。澳大利亚将遵行外国所提出的对信息保密的请求，但为了行使职责而需要披露相关请求或披露得到总检察长批准的情况除外。

根据澳大利亚法律，不得强迫仅仅是嫌疑者的人提供证据；但在这类情形下，澳大利亚将与请求国联络以便提供必要信息。

澳大利亚法律符合《公约》有关安全保障的第 46(27)条所述标准。

对于澳大利亚为诉讼或调查目的而从外国收到的任何材料，未经总检察长批准，不得用于任何其他目的。习惯性做法是，澳大利亚在请求总检察长批准为另一目的而使用相关材料之前将寻求外国的同意。

检察总署在处理互助请求时将与国内执法机关进行联络。对于所有主动提出的请求，都将通过质量绝佳的电子案例数据库加以追踪。

一般而言，澳大利亚将负担执行请求的日常合理费用，但不得违反任何相关的双边或多边协议。

执法合作；联合侦查；特殊侦查手段（第 48、49 和 50 条）

为了加强国际合作，澳大利亚建立了涉面广泛的执法联络网。澳大利亚联邦警察通过业务规划和信息共享而在执法合作方面发挥了关键作用。澳大利亚联邦警察国际联络官网络在 29 个国家设有办事处。该联络网为双边和多边合作提供支持，并且在东盟警方负责人会议、太平洋岛屿警方负责人会议、国际刑警组织、国家中心局会议、澳大利亚和新西兰警察专员论坛、欧洲警察部队以及亚太洗钱问题小组的框架内与其他对应方展开了密切合作。澳大利亚联邦警察与澳大利亚各州和各自治领的警察部队以及与联邦和州一级的执法部门和机构订有信息共享协议。

澳大利亚联邦警察负有打击腐败行为等严重犯罪的广泛权力，并且享有开展秘密行动和控制下行动的宽泛权力。

### 2.2.2. 成功经验和良好做法

总体而言，在实施《公约》第四章方面的以下成功经验和良好做法值得强调：

- 澳大利亚联邦警察在国内外实施了令人瞩目的合作措施，在查明和侦查腐败行为方面具有丰富的经验和专长，将能向外国执法对应方提供进一步的帮助。

- 澳大利亚在打击腐败行为方面拥有范围全面的多种侦查工具。
- 拥有高质量的引渡与司法协助事项追踪数据库。

### 2.2.3. 挑战和建议

以下步骤可进一步加强现有反腐措施：

- 继续定期审查在最大范围内落实司法协助的政策和法律机制，包括在侦查、起诉和司法诉讼程序方面接收嫌疑人或被告所作的陈述。

#### 技术援助需求

澳大利亚目前尚未确定需要任何技术援助。

---