



联合国打击跨国有组织犯罪公约 缔约方会议

Distr.: General
23 June 2023
Chinese
Original: English

国际合作工作组

2023年9月11日和12日，维也纳

临时议程*项目2

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》

第27条（执法合作）的实际实施情况

《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第27条（执法合作）的实际 实施情况

秘书处编写的背景文件

一. 引言

1. 跨国有组织犯罪的扩张给世界各地的刑事司法和执法系统带来了日益严峻的挑战。个人犯罪者和有组织犯罪集团经常以实际和虚拟方式跨越国际边界进行犯罪活动，利用各国执法结构和司法制度的差异，并通过转移到其他司法管辖区或通过离岸公司清洗犯罪所得来试图逃避侦查、逮捕、拘捕和惩罚。出于这些原因，全面、高效和有效的国际合作，特别是执法合作，对确保充分和适当调查和起诉跨国有组织犯罪至关重要。

2. 本背景文件由秘书处编写，旨在为国际合作工作组第十四次会议临时议程项目2下的讨论提供便利。本文件概述了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》规定的执法合作规范框架。本文件还分析了执法合作所涉法律和实务问题，以期促成就刑事事项国际合作这一特定领域的良好做法和遇到的挑战开展进一步对话。

二. 国际规范框架：《打击有组织犯罪公约》

A. 《打击有组织犯罪公约》第27条

3. 第27条是《打击有组织犯罪公约》侧重于刑事事项国际合作的众多条款中的一项关键条款。该条款以1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》第9条为先例，并作为拟订内容几乎相同的《联合国反腐败公约》第四十八条的灵

* CTOC/COP/WG.3/2023/1。



感来源，其中要求缔约国在执法活动中相互密切合作，以实现有效打击跨国有组织犯罪的共同目标。相关措施包括建立或加强适当的联系渠道、合作开展调查、交换关于罪犯所用手段和方法的资料、促进有效协调和订立关于执法机构间直接合作的协定或安排。

4. 第 27 条第 1 款使用了“符合本国法律和行政管理体制”这一短语，可使缔约国灵活掌握在《公约》目标和宗旨范围内开展合作的程度和方式。例如，如果根据请求提供援助与缔约国本国法律或政策相悖，此条款使缔约国可以拒绝合作。¹不过，此类合理的例外情况必须与《公约》规定的缔约国整体义务并行不悖。

5. 将在新设立的联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书实施情况审议机制第三个专题分类（执法和司法制度）下研究执法合作和对《打击有组织犯罪公约》第 27 条实施情况的相关审议。²该机制下的审议将有助于了解各国对执法合作采取的办法，并积累关于合作障碍和克服这些障碍的切实办法的知识。

第 27 条第 1 款(a)项：联系渠道

6. 第 27 条第 1 款(a)项要求各缔约国加强并在必要时建立各国执法机构、其他机构和部门之间的联系渠道，以促进安全、迅速地交换有关《打击有组织犯罪公约》所涵盖犯罪的各个方面的情报，适当时还可包括与其他犯罪活动的联系的有关情报。

区域举措和联系渠道

7. 加强跨国执法合作的安排越来越多，而且相互之间建立起了联系。欧洲已成为这方面的试点地区。29 个国家（25 个欧洲联盟成员国和 4 个联系国）依靠第二代申根信息系统，该系统于 2013 年 4 月 9 日投入使用，是欧洲最大的公共安全信息系统。该系统允许国家边境管制、海关和警察机关之间交流信息，确保欧洲联盟内部人员自由流动的安全环境。它还发布关于失踪人员、丢失枪支和被盜或伪造文件的警报。《2005 年特别在打击恐怖主义、跨国界犯罪和非法移民方面加强跨国界合作的公约》规定了一个交换生物识别信息以及驾驶员和车辆数据的系统。

8. 建立区域联系渠道有多种方式，《打击有组织犯罪公约》没有对此作进一步规定。执法部门之间的区域联系渠道除其他外包括加勒比警察局长协会；加勒比共同体及其情报和金融情报单位负责人常设委员会、联合区域通信中心和区域情报汇总中心；东南亚国家联盟警察首长协会；东非警察局长合作组织；欧洲联盟执法合作署（欧警署）；欧洲联盟刑事司法合作署；欧洲反欺诈办公室；申根信息系统；太平洋跨国犯罪问题协调中心；南部非洲警察局长区域合作组织；南部非洲警务合作组织；和印度洋委员会成员国区域司法平台。

9. 旨在促进国际执法合作的警务举措数量惊人。相关网络的合作方式及其建立的联系渠道区别很大。例如，欧警署拥有一个供欧洲联盟全区域安全交换信息的数据

¹ 见《关于谈判拟定联合国打击跨国有组织犯罪公约及其各项议定书的准备工作文件》（联合国出版物，出售品编号：E.06.V.5），第 244 页。

² 见联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室），有组织犯罪，打击有组织犯罪公约审议机制，时间表，“总时间表”。可查阅 www.unodc.org/。

库，以及一个联络官网络（见下文），而其他合作安排仅限于通过国际请求书、安全电子邮件或联络官之间的信息交换开展合作。³

国际和地区架构内的合作：国际刑事警察组织（国际刑警组织）和欧警署的例子

10. 国际刑事警察组织（国际刑警组织）作为中间机构，为世界各地执法机构之间的直接合作提供便利。国际刑警组织成立于 1923 年，促进其 195 个成员国（每个成员国都设有一个国际刑警组织国家中心局，将国家警察与国际刑警组织的全球网络联系起来）能够共享和获取有关犯罪、罪犯和失踪人员的数据，并为成员国的调查工作提供技术和业务支持。向成员国提供的服务包括刑事分析、协助查找逃犯、警务数据管理和协调。

11. 共享和交流警务信息是国际刑警组织的核心任务。为此，国际刑警组织维持一个安全的通信网络（I-24/7 全球警察通信系统），供其成员与全球各地的对口单位联系，以及即时访问载有犯罪和罪犯信息的专门数据库。⁴

12. 欧洲议会和欧盟理事会 2016 年 5 月 11 日第 2016/794 号条例（欧盟）对欧警署参与执法合作做出了规定。⁵该条例第 4 条和第 5 条述及欧警署的任务是便利成员国开展合作，包括协调、组织和实施调查和业务活动，从而支持和加强成员国主管机关联合开展的行动；支持成员国的跨境信息交流活动、行动和调查以及联合调查小组，包括为此提供业务、技术和财政支持。

13. 欧警署现已成为欧洲联盟执法合作架构的组成部分。⁶其目标是支持和加强成员国主管机关在预防和打击影响两个或两个以上成员国的严重犯罪、恐怖主义和影响共同利益的犯罪形式方面的行动和相互合作（《欧警署条例》第 3 条第 1 款）。为推进这一目标，欧警署侧重便利成员国之间交流信息。欧警署的信息交流战略包括两个不同的机制，即欧警署数据库和联络官网络。欧警署还开发了欧洲刑事情报模型和（严重与）有组织犯罪威胁评估等产品。

联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的执法举措

14. 在“网络联网”举措框架内，联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）继续支持在现有国际和区域执法合作中心与各类组织之间建立业务合作关系。毒品和犯罪问题办公室还支助多个区域的国家建立和加强区域合作中心，以促进与犯罪相关的情报共享，并协调针对一切形式有组织犯罪和非法资金流动的复杂

³ 关于《反腐败公约》第四十八条，见 Saskia Hufnagel, “执法合作”，载于《〈联合国反腐败公约〉：评注》，Cecily Rose、Michael Kubiciel 和 Oliver Landwehr 编，牛津国际法评注丛书（2019 年，牛津，牛津大学出版社），第 487 页。

⁴ 见 Neil Boister, 《跨国刑法导论》，第 2 版（2018 年，牛津，牛津大学出版社），第 308 页。据报告，在《反腐败公约》实施情况审议机制的背景下，I-24/7 全球警察通信系统是在全球范围内以及及时安全的方式分享关于罪犯和犯罪活动的信息的有益工具。见毒品和犯罪问题办公室，《〈联合国反腐败公约〉实施情况：刑事定罪、执法和国际合作》，第 2 版（2017 年，维也纳），第 249 页。

⁵ 欧洲议会和欧盟理事会 2016 年 5 月 11 日关于欧洲联盟执法合作署（欧警署）的第 2016/794 号条例（欧盟），该条例取代并废除理事会第 2009/371/JHA、2009/934/JHA、2009/935/JHA、2009/936/JHA 和 2009/968/JHA 号决定（《欧洲联盟公报》，L 135，2016 年 5 月 24 日），第 53-114 页。

⁶ Saskia Hufnagel, 《全球区域警务：跨国执法合作的法律背景》（大不列颠及北爱尔兰联合王国，阿宾登：纽约，劳特利奇出版社，2021 年），第 89 页。

多边行动。⁷在执法培训网倡议框架下，毒品和犯罪问题办公室与诸多国际和区域伙伴展开合作，一直推动执法培训和教育机构之间联网，交流课程、培训材料、培训方法、最佳做法和培训师。

15. 毒品和犯罪问题办公室捣毁犯罪网络全球方案旨在通过全面综合的方法，支持位于被贩运商品供应链沿线的国家在扣押非法商品之外开展更多活动，从而进行旨在破坏犯罪网络活动的起诉工作。捣毁犯罪网络全球方案的干预措施根据参与国的需要量身定制，包括侧重促进执法和刑事司法机关之间的合作和情报交流、推动缉获前和缉获后的区域间调查，以及支持案件准备和案件推进。这种端对端干预措施侧重在案件的所有阶段为相关机关提供支持，即从情报收集到分析、编制可采取行动的情报、摸清有组织犯罪集团的状况、根据人权标准起诉高级别目标以及犯罪相关行动的所得。

16. 2021年建立的反腐败执法机关全球业务工作网（全球网）为全球所有国家的一线反腐败执法从业人员提供了一个情报交流平台。该网络是一个一站式虚拟中心，提供追踪、调查和起诉跨境腐败案件所需的知识、资源和工具。

安全交换情报

17. 在相关网络的日常运作方面，事实证明，坚持利用电子邮件进行快速联系的做法极为有用，供执法机关之间共享情报的安全数据库等工具也已经开发出来。根据《关于谈判拟定打击有组织犯罪公约的准备工作文件》，缔约国将自行决定如何最好地确保安全迅速地交换情报。许多代表团赞同国内各执法机构与外国对口单位直接联系。但是，如果缔约国认为更为可取的做法是建立一个中央联络点以便确保效率，也不排除这样做的可能性。⁸

第 27 条第 1 款(b) - (f)项：合作进行调查、交换情报并协调以便尽早查明犯罪

18. 除了加强各国执法机关之间的联系渠道（第 27 条第 1 款(a)项），各缔约国有义务采取有效措施，合作就《公约》所涵盖的犯罪进行调查，以便获得关于人员、犯罪所得或财产、设备或其他工具的去向的情报（第 27 条第 1 款(b)项）；互相提供必要数目或数量的物品以供分析或其他调查之用（第 27 条第 1 款(c)项）；促进人员交流，包括派出联络官员（第 27 条第 1 款(d)项）；交换关于有组织犯罪集团采用的具体手段和方法的资料（第 27 条第 1 款(e)项）；以及交换情报并协调为尽早查明犯罪而采取的行政和其他措施（第 27 条第 1 款(f)项）。

19. 在证据或情报位于国外的调查中，最初可以通过非正式执法渠道查找信息和情报，非正式渠道可能比更为正式的司法协助途径更快捷、费用更低、更灵活。但是，进行这种非正式接触的必要安排应当遵守适当的议定书和保障措施。其中包括从在确立了谅解备忘录或者类似议定书情况下利用当地犯罪问题联络官，到缔结区域安排，不一而足。

⁷ E/CN.15/2018/4，第 42 段。

⁸ 见《准备工作文件》，第 244 页。

第 27 条第 1 款(b)项

20. 关于在开展调查方面的合作，执法机关必须对外国对口单位提出的关于嫌疑人身份、行踪和活动或其他有关人员的所在地点的请求做出答复。此外，还必须答复与来自《公约》所涵盖犯罪的犯罪所得或财产有关的请求。第 27 条第 1 款(b)项的适用情形是作为一般调查的一部分需要关于犯罪所得去向的信息，但没有直接将该信息用作证据或进行没收程序的意图。该条款仅涉及犯罪所得“去向”的信息，但该术语可解释为不仅包括犯罪所得的地理位置，还包括其性质的任何变化，如转化为某种其他形式的财产。⁹

第 27 条第 1 款(c)项

21. 第 27 条第 1 款(c)项规定，缔约国应在适当情况下提供必要数目或数量的物品以供分析或调查之用。这一规定超出了仅作情报交换的范围，要求实际移交证据以支持另一执法机构的调查工作。然而，通过“在适当情况下”这一表述对选择该做法作出了限制，这不仅是指需要在行动实际可行的条件下，而且还指的是国家限制或关切，例如危及正在进行的调查、国家安全或主权关切或与危及嫌疑人生命有关的关切。

第 27 条第 1 款(d)项

22. 联络官员在执法工作中的作用（第 27 条第 1 款(d)项）是与东道国执法机关和政府机关进行直接联系，发展专业关系，促进两国执法机构之间的相互信任和信心。他们的作用是在外国领土上正式代表本国机构，但也可发挥作为来自和发往其本国请求的非正式促进人的作用。在欧洲联盟，他们是各国警队之间的“人际接口”，负责管理各自机构之间的信息流动。¹⁰

23. 联络官员虽然在东道国并没有任何执法权，但可以利用与其联系的人员收集信息，此种信息可能有益于防止和侦查跨境犯罪以及查明负有责任的罪犯并将其绳之以法。他们还可以利用这些联系人就如何编拟正式协助请求向东道国的执法和检察机关以及本国对应机关提出建议。一旦提交这类请求，联络官员就能跟踪落实请求以期确保请求得到成功和及时地遵守。两国法律制度有较大差异时，这一点尤其重要。¹¹

24. 由于向另一国派驻联络官员需要费用，因此派出国往往只向其已建立相当程度合作的国家派驻联络官员。为了减少费用，可要求一名联络官员不仅负责与东道国的联系，还负责与该区域一个或多个其他国家的联系。另一种可能做法是由一名联络官员代表若干国家。¹²

⁹ 见 David McClean, 《跨国组织犯罪：〈联合国公约〉及其〈议定书〉评注》，牛津国际法评注丛书（2007 年，牛津，牛津大学出版社），第 279 页。

¹⁰ Ludo Block, 《从政治到警务：欧盟理事会决策中的合理性差距》（海牙，Intersentia 出版社），2011 年，第 60 页。另见 Monica den Boer 和 Ludo Block 编，《联络官员：跨国警务中的重要行为者》（2013 年，海牙）。

¹¹ A/CONF.203/9, 第 22 段。

¹² 见毒品和犯罪问题办公室和联合国区域间犯罪和司法研究所，《联合国反腐败公约技术指南》（2009 年，维也纳），第 178 页。

第 27 条第 1 款(e)项

25. 《公约》第 27 条第 1 款(e)项规定，缔约国应视情况与其他缔约国交换关于为实施《公约》所涵盖犯罪而采用的具体手段和方法的资料，包括关于路线和交通工具，利用假身份、使用经伪造、变造或虚假的证件或其他掩盖其活动的手段等资料。该规定旨在促进关于《公约》所列犯罪的作案手法的信息交流，而与其他分项一样，该款项受到“视情况”一词的限制。

第 27 条第 1 款(f)项

26. 第 27 条第 1 款(f)项吁请各缔约国交换情报并协调为尽早查明《公约》所涵盖的犯罪而酌情采取的行政和其他措施。除信息交换外，该规定还有助于协调行政措施，例如包括没收和冻结资产。在跨境调查中，尤其重要的一点是协调开展此类措施，而不是在不同的时间点采取措施，以便避免出现嫌疑人在其他司法管辖区销毁或隐藏证据的情况。¹³不同的法律制度在警察、检察、司法和其他机关之间划定的界限不同，具体提及行政行动有助于确保该规定得到广泛适用。¹⁴

第 27 条第 2 款：执法合作的法律依据

27. 为实施《打击有组织犯罪公约》，第 27 条第 2 款促请缔约国考虑订立关于其执法机构间直接合作的双边或多边协定或安排，或在已有这类协定或安排的情况下考虑对其进行修正。除其他外，这些协定确定负责合作事宜的机关；要求各方交换这些主管机关的联络点以确保快速有效的沟通；规定合作形式、方式和方法，例如交换与计划实施和已经实施的犯罪有关的数据；并规定在人员管理和培训方面进行合作。

28. 第 27 条第 2 款还赋予在没有订立专门协定或安排的情况下开展执法合作的法律授权。大多数国家的本国法律已经允许此类合作。然而，对法律不允许开展此类合作的任何缔约国而言，这一条规定可以成为一种法律授权，以支持在个案的基础上进行此类合作。¹⁵

29. 在没有相关协定或安排的情况下，缔约国可根据该规定，进一步考虑以《打击有组织犯罪公约》为基础，就《公约》所涵盖的犯罪相互开展执法合作。在适当情况下，缔约国应充分利用各种协定或安排，包括国际组织或区域组织，以加强各自执法机构之间的合作。

30. 协定或条约只是在执法机关之间建立可行合作的一种方式。谅解备忘录、请求函、意向书和关于建立联合常设协商委员会的协定属于建立合作的许多其他方式之列。根据合作国是否属于一个区域或是否有共同的边界，规章制度可能会有所不同。

¹³ 在反腐败方面，见 Hufnagel，“执法合作”，载于《〈联合国反腐败公约〉：评注》，第 491 页。

¹⁴ 见 McClean，《跨国组织犯罪》，2007 年，第 281 页。

¹⁵ 毒品和犯罪问题办公室，《联合国打击跨国组织犯罪公约实施立法指南》（2017 年，维也纳），第 590 段。

31. 关于执法问题的越来越多的双边和多边协定和安排主要涉及执法培训方面的合作和信息交流。人们可以充分理解，这些安排主要出现在政治联系密切和相互信任和信赖的国家的执法机构之间。¹⁶

32. 除了较为一般性的协定和安排外，若干国家的执法机构还协助旨在提高目标国执法能力的技术援助项目。这些技术援助项目在国际组织、非政府组织或国家政府的框架内规划和执行，或在有关两国的执法机构间直接规划和执行。¹⁷

第 27 条第 3 款：利用现代技术

33. 第 27 条第 3 款促请各国努力开展执法合作，以便对借助现代技术实施的跨国组织犯罪作出反应。根据《关于谈判拟定打击有组织犯罪公约的准备工作文件》，第 27 条第 3 款所述的现代技术形式包括计算机和电信网络。¹⁸

34. 《打击有组织犯罪公约》有助于在网络犯罪案件中促进司法协助和执法方面的国际合作，同时遵守主权、平等和互惠原则，这一点在政府间论坛上得到强调，例如在于 2019 年 3 月 27 日至 29 日举行的全面研究网络犯罪问题专家组第五次会议¹⁹上（[UNODC/CCPCJ/EG.4/2019/2](#)，第 44 段）。

35. 关于执法合作的条款目前正在根据大会第 74/247 号和第 75/282 号决议设立的拟订一项关于打击为犯罪目的使用信息和通信技术行为的全面国际公约特设委员会的工作范围内谈判。

B. 第 27 条与《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书其他条款的相互关系

36. 《打击有组织犯罪公约》力求建立一个全面高效的国际合作框架，并协助缔约国加强有效灵活的合作机制，通过这些机制，可以共同运用各种不同形式的合作，以彼此加强，并进一步确保和促进正当司法。特别是关于执法合作的第 27 条，第 27 条与《公约》其他相关条款之间的相互关系促进了这些目标，具体说明如下。

第 18 条第 4 和第 5 款

37. 《打击有组织犯罪公约》第 18 条第 4 和第 5 款得到了《公约》第 27 条的补充。这些条款为自发传递信息提供了法律依据，据此，一缔约国可将其认为对在早期阶段打击《公约》所涵盖的犯罪具有重要作用的刑事事项相关信息提供给另一缔约国，而该另一缔约国尚未提出协助请求并且可能完全不知道此类信息存在。²⁰ 这些条款旨在鼓励各缔约国自愿和主动地交换刑事事项相关信息。接收缔约国随后可利用所提供的信息提出正式协助请求。对接收缔约国规定的唯一一般性义务与在转交了协助请求的情况下实施的限制相似，即对所转交的信息保密并遵守对其使用的任何限制，除非所收到的信息可证明被告无罪。在这种情况下，接收信息的缔约

¹⁶ [A/CONF.203/9](#)，第 24 段。

¹⁷ 同上，第 25 段。

¹⁸ 见《准备工作文件》，第 244 页。

¹⁹ 根据大会第 65/230 号决议设立，其任务由大会第 70/174 号决议延长。

²⁰ 毒品和犯罪问题办公室，《联合国打击跨国组织犯罪公约实施立法指南》，第 569 段。

国可在其国内诉讼程序中自由披露这些信息（另见《打击有组织犯罪公约》第 18 条第 19 款）。

第 19 条

38. 在拟订《打击有组织犯罪公约》的谈判期间，在就是否有必要单独制定关于联合调查的条款作出最后决定之前，专门讨论了联合调查问题是否应在《公约》草案第 19 条第 2 款(c)项的范围内处理（后来在《公约》最后案文中批准作为关于“执法合作”的第 27 条）。²¹

39. 这在谈判《公约》案文之初就表明了《打击有组织犯罪公约》第 27 条和第 19 条之间的相互关系。事实上，建立联合调查组（或在较长时期内进行调查的联合调查机构）²²，可能涉及两个或两个以上国家的主管机关——司法机关（法官、检察官和调查法官）或执法机关——之间达成协议，以便在一个或多个所涉国家开展刑事调查。在实践中，联合调查组或联合调查机构的成员在许多情况下是执行所需调查措施和业务活动的执法机关。被任命的成员在其原籍国以外的地方参加调查时，以联合调查组或联合调查机构借调成员的身份开展工作。²³

第 20 条

40. 《打击有组织犯罪公约》第 20 条允许使用特殊侦查手段，例如控制下交付、电子监视和特工行动。执法人员使用特殊侦查手段是为了以不引起目标人员警觉的方式收集信息，目的是侦查、调查和有效打击有组织犯罪。从这一角度来看，第 27 条的规定可与第 20 条所列关于主管执法机关使用特殊侦查手段的条件和要求一并考虑。

第 7 条第 1 款(b)项

41. 《打击有组织犯罪公约》第 7 条第 1 款(b)项要求缔约国采取额外措施，除其他外，确保行政、管理、执法和其他机关有能力在国家和国际两级开展合作和交流信息。这样做的条件是必须不影响关于司法协助的第 18 条和关于执法合作的第 27 条所载要求。

42. 鉴于这一目标，《公约》要求各国考虑设立一个金融情报机构，酌情收集、分析和传播关于非法资金流动及其与嫌疑人的联系的信息。金融情报机构对促成开展国际执法合作和信息交流至关重要。金融情报机构之间的信息交流在实践中似乎很普遍，主要方式是缔结关于在跨境调查和起诉参与洗钱活动人员方面开展合作的谅解备忘录，或者加入金融情报中心埃格蒙特集团，这是一个国际论坛，侧重促进合作，特别是在反洗钱信息交流、培训和专门知识共享方面。

²¹ 见《准备工作材料》，第 201 页脚注 2、第 202 页和第 235 页及其后各项。

²² CTOC/COP/WG.3/2020/2，第 9 段。

²³ 同上，第 24 段。

第 24 条第 3 款

43. 可以设想加强业务合作的另一个执法领域涉及证人保护。《打击有组织犯罪公约》第 24 条第 3 款除其他外要求缔约国考虑与其他国家缔结有关协定或安排，用于转移就《公约》所涉犯罪作证的证人，以及视情况转移其亲属和其他关系密切者。在许多小国，保护证人是一项特别困难的工作，在这些国家，即使匿名证人也能比较容易地被确定身份，并因而可能遭到报复或恫吓。

关于信息交流的议定书条款

44. 《打击有组织犯罪公约》第 27 条经适当变通后适用于该《公约》的各项补充议定书，除非其中另有规定（每项议定书的第 1 条第 2 款），第 27 条由三项议定书关于信息交流的下列更具体的规定加以补充：《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》关于信息交换和培训的第 10 条；《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》关于信息的第 10 条；以及《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的补充议定书》关于信息的第 12 条。

三. 软法

45. 毒品和犯罪问题办公室制定的《打击有组织犯罪示范立法条文》第二版旨在促进和协助会员国努力加入《打击有组织犯罪公约》及其各项议定书并实施其中的规定，为国际执法合作提供进一步指导（第 15 条）。该条款载于《打击有组织犯罪示范立法条文》第三章，为旨在加强执法机构之间业务和技术合作的措施提供了法律依据。

四. 实际考虑因素

实施执法合作监管框架方面的挑战

46. 执法合作在实践中用于为正式合作奠定基础。在调查的早期阶段，当执法机关试图查明犯罪活动和所涉罪犯时，开展司法协助可能是不适当的或不必要的。执法合作不同于传统的法律协助方案，因为它往往涉及由非正式联系促成的直接交流。这种直接交流不符合双重犯罪等条件。²⁴

47. 执法合作仍然面临艰巨的实际问题，包括语言、方法和权力方面的差异。此外，警队之间不同的组织安排和文化也阻碍了有效的信息交流。例如，在一个国家，信息可能由司法部门控制，而在另一个国家，信息可能由警方控制。关于谁可以获取哪些数据，不可避免地会有不同的规程。²⁵

48. 由于法律制度的多样性，在一个国家证明有用的调查手段在另一个国家可能不被允许。例如，电子监视、控制下交付、特工行动、为换取配合调查而允诺免于起

²⁴ Boister, 《跨国刑法导论》，第 283 页。

²⁵ 同上，第 288 页。

诉或减刑以及使用匿名证人等手段会出现这种情况。这也可能影响到法院对通过这些手段获得的证据的采信，即使相关证据是在另一个司法管辖区合法获得的。

49. 执法架构的多样性导致了在与哪个外国执法机构联系方面的混乱、工作重复和在某些情况下各机构之间相互竞争，从而造成有限资源的利用效率低下。例如，在电子监视和特工行动中，需要对行动保密，特别是在缺乏信心和信任的情况下，这可能导致在国内和国际上缺乏分享犯罪情报的意愿。

50. 国际一级的金融情报交流受到金融情报机构不同地位及其主管权限差异的影响。执法型金融情报机构可能拥有更广泛或更切实的调查权，而行政型金融情报机构则有可能成为情报收集站，尽管它们似乎更受金融机构的信任。²⁶ 行政型金融情报机构可能无法直接获取信息以协助其答复外国请求。一般而言，各国在信息收集、分析和传播方面的差异反映了金融情报的用途和目的以及金融情报机构相关作用、权力和责任的多样性。这种多样性给有效打击跨境犯罪带来了挑战。²⁷

51. 鉴于上述挑战和困难，缔约国必须重点考虑如何提高打击跨国有组织犯罪执法合作机制的效率和效力。可以通过建立更有效的系统，在区域和国际两级共享关于有组织犯罪集团及其活动发展的重要趋势的信息，从而加强国际执法合作。

52. 双边和多边文书的大量涌现，由此提供了关于国际执法合作的多种规定，这并不是克服日常实践中遇到的问题和困难的万全之策。在适用此类国际文书的规定时，应采用避免零敲碎打的解决方案，并考虑到确保正当司法的需要。因此，重要的一点是采取和遵循一种整体和灵活的方法，使不同的执法合作规定和方式相互补充，以便促进各国之间的合作，避免出现有罪不罚的漏洞。因此，缔约国应设想通过和实施适当的法律框架，以便利和促进使用所有可用的执法合作形式，特别是《打击有组织犯罪公约》所设想的形式（包括第 27 条规定的一般执法合作、第 19 条规定的联合调查和第 20 条规定的使用特殊侦查手段）。

53. 尽管若干国家可以依靠范围广泛的规范工具，并加入多个执法合作网络 and 平台，但在实质性实施第 27 条方面依然面临相当大的挑战。尤其是那些体制框架薄弱的国家，这些国家在执法领域与外国有效开展合作的能力受到机构间协调、人力资源有限以及技术和体制能力不足等问题的限制。

54. 有必要配备足够数量的训练有素、积极主动的人员，这些人员能够适当地使用法律工具，拥有必要的支助人员，能够获得信息和联系渠道，并对相关外国执法和刑事司法系统的运作具有必要的信任和信心。

55. 《打击有组织犯罪公约》第 29 条促请各缔约国为其执法人员，包括检察官、进行调查的法官和海关人员及其他负责预防、侦查和控制《公约》所涵盖犯罪的人员开展、拟订或改进具体的培训方案。在本国法律允许的范围内，这类方案可涵盖预防、侦查和控制《公约》所涵盖的犯罪的方法；涉嫌参与《公约》所涵盖的犯罪的人所使用的路线和手段，包括在过境国使用的路线和手段，以及适当的对策；监测违禁品走向；侦查和监测犯罪所得、财产、设备或其他工具的去向和用于转移、隐瞒或掩饰此种犯罪所得、财产、设备或其他工具的手法，以及用以打击洗钱和其他

²⁶ 见 Liliya Gelemerova, “反洗钱前线：监管雷区”，《犯罪、法律和社会变革》，第 52 卷，第 1 期（2009 年），第 38 和 39 页。

²⁷ 见 Amandine Scherrer 等人，《打击税务犯罪：金融情报机构之间的合作》，事后影响评估（2017 年 3 月），第 79 和 80 页。

金融犯罪的方法；收集证据；自由贸易区和自由港中的控制手段；现代化执法设备和
技术，包括电子监视、控制下交付和特工行动；打击借助于计算机、电信网络或其他
形式现代技术所实施的跨国有组织犯罪的方法；以及保护被害人和证人的方法。

电子证据和通信服务提供商

56. 存储于另一司法管辖区或基于云的服务器上的电子证据具有不稳定性，这对确
保此类证据的安全构成了挑战。开展国际合作需要及时回应，包括让通信服务提供
商保全和提供数据，并且需要具备要求采取专门调查行动的能力。在请求另一司法
管辖区提供此类数据时，通常遇到的一项挑战是反应迟缓，往往超出了数据保留期
限，可能会使犯罪者得以永久销毁关键的电子证据。因此，通信服务提供商和执法
机构之间建立伙伴关系极为重要。

57. 通信服务提供商在刑事司法和刑事事项国际合作中的作用仍然是一个关键但尚
未完全探讨的专题。通信服务提供商是拥有用户电子数据的私营实体，因此也收到执
法机构越来越多的寻求保全或访问对刑事调查有证据效力的电子数据的请求。²⁸

58. 尽管越来越多的通信服务提供商发布了面向执法和司法机关的指导方针，旨在
澄清电子证据披露请求的提交要求和程序，但相关机关应铭记，服务提供商的程序
不尽相同，有些提供商根本没有程序。

59. 此外，一些国家的法律规定了是否准许特定领土上的服务提供商与海外机关直
接联系或向之传输数据以及所用方式。因此，即使服务提供商愿意应国外的直接要
求披露数据，也必须得到国内法律的授权。

60. 因此，执法部门根据适用法律和外国通信服务提供商的要求与之合作的能力仍
然是主要挑战，特别是在不同的法律框架可能重叠或规定不同方法的跨境调查中。
事实上，服务提供商由其所处位置而定，本身也可能受电信、数据保留和特定行业
法规所限，从而进一步增加了应对工作的复杂性。因此，向服务提供商发出直接请
求的机关必须考虑所有这些法律领域之间的相互作用。

61. 打击有组织犯罪公约缔约方会议在其第 9/3 号决议附件一(j)分段中指出，应就
收集和分享电子证据以及就涉及此类证据的国际合作问题，为刑事司法机关和执法
机关以及私营服务提供商举办培训活动。

62. 因此，毒品和犯罪问题办公室与反恐怖主义委员会执行局和国际检察官协会于
2017 年共同发起了跨境处理电子证据全球倡议，该倡议重点关注开发实用工具和
提供量身定制的培训课程，旨在提高以下方面的能力：(a) 执法机关查明、收集、获
取和保存调查恐怖主义和其他严重罪行所需的电子数据；(b) 检察和司法机关在法庭
上将此类数据作为证据使用；和(c) 中央和主管机关跨境和跨司法管辖区处理和交换
这些数据，而不损害其在法庭上的可受理性和证据效力。

63. 2021 年 5 月，该全球倡议启动了电子证据中心，这是一个一站式信息中心，专
门针对执法、司法和中央机关的需求提供各种实用工具。该中心包括一系列资源，
例如《跨境请求电子证据实用指南》、服务提供商分布图、培训师培训模块和《跨境
执行目录》，以及一套请求服务提供商合作的示范请求表格。

²⁸ E/CN.15/2022/6，第 7 和 8 段。

技术对执法的影响

64. 如上所述，《打击有组织犯罪公约》第 27 条第 3 款促请各国努力开展执法合作，以便对借助现代技术实施的跨国有组织犯罪作出反应。在此背景下，必须更好地理解技术既是助长犯罪的推动力，也是打击犯罪的盾牌，其影响和作用具有内在的根本二元性。换言之，一方面，技术有助于为警务工作、起诉和刑事司法工作顺利取得成果找到解决办法；另一方面，技术在增强犯罪分子和有组织犯罪集团的作案手法方面发挥着邪恶的作用。²⁹

65. 技术进步改变了许多司法管辖区的执法机关在积极主动和被动应对犯罪方面开展活动的方式。从被动应对的角度来看，犯罪现场调查领域的进步不仅为破案做出了重大贡献，而且还将以前不被认为有关联的犯罪联系起来。软件和高性能处理能力的改进为分析在线社交网络、绘制罪犯的行进路线图或连接电话网络数据提供了便利。这使得绘制犯罪地图和开展地理信息系统分析成为可能，也有助于更好地了解模式和趋势，评估应对策略的影响。从积极主动应对的角度来看，技术改进极大地促进了关于跨国有组织犯罪活动的情报工作。³⁰

66. 近年来一直强调务必探索各种方式方法，让刑事司法和执法从业人员在打击犯罪的过程中使用并充分利用不断发展的技术，如人工智能以及大数据等信息和通信技术。³¹然而，人工智能在很大程度上是一把双刃剑，因为它既可以使执法机关处理警务任务的方式发生巨大变化，也会增强犯罪集团和恐怖主义集团的作案手法，甚至可能导致出现新的犯罪形式。³²

67. 执法机关获取和适当使用技术需要财政资源、培训和专门知识。执法部门必须随着环境的变化而变化，从而减少技术进步给罪犯带来的机会。执法部门如果落在后面，就不可能有效应对跨国有组织犯罪。当一项新技术进入市场时，总会有人准备利用它来达到非法和投机的目的。因此，执法部门必须在跨国有组织犯罪团伙利用漏洞之前，积极主动地发现和这些漏洞。如果各国政府和执法机关不对技术进行投入，就会产生有害影响，为跨国有组织犯罪的猖獗提供有利环境。³³这正是堪称人工智能领域“适者生存”的斗争，³⁴其中优先事项可以概括为：推动警务工作人工智能化，从而打击人工智能推动的犯罪。

人权考虑因素

68. 基于技术的工具可以在调查中作为复杂的特殊侦查手段的创新要素使用，可能被证明是应对与犯罪有关的威胁的有用切入点。然而，在具体应用这些工具时应当谨慎，确保以负责任和合乎伦理的方式使用，避免意外后果。这一点尤为重要，因

²⁹ [A/CONF.234/PM.1](#)，第 164 段。

³⁰ Sheelagh Brady，“跨国有组织犯罪警务：国家视角：挑战、战略和战术”，载于《国际法和跨国有组织犯罪》，Pierre Hauck 和 Sven Peterke 编（2016 年，牛津，牛津大学出版社），第 488 页。

³¹ [A/CONF.234/16](#)，第 112、185 和 192(g)段。

³² [A/CONF.234/11](#)，第 63 段。

³³ Brady，“跨国有组织犯罪警务：国家视角”，第 488 和 489 页。

³⁴ [A/CONF.234/11](#)，第 63 段；和国际刑警组织创新论文，“人工智能”，国际刑警组织全球创新中心（2018 年），第 2 页。

为当前和未来的许多技术可能会对个人隐私和其他公民自由，例如意见和表达自由权、和平集会和结社自由权、家庭生活权或公平审判权，产生严重影响。³⁵

69. 任何信息系统，例如国际刑警组织的通知系统和申根数据库，其有效性取决于所提供信息的准确性和及时性。同时，业务数据的获得、存储、使用和国际转移，会产生执法行动的合法性、透明度和问责制问题。缺乏法律控制和司法监督会导致可能的滥用。有效收集、分析和使用业务数据的机制必须考虑到全面尊重基本权利的必要性。在建立数据库协助执法的情况下，需要注意确保国家数据保护法律是适当的，同时适用于国内和国际上此类数据库的运作。

70. 此外，收集和使用电子证据的条件和保障措施主要是需要进行司法或其他独立监督，以便对收集、获取、保全和分析电子证据的程序、过程、方法和工具设定限制。³⁶因此，应优先考虑需要制定程序性法律，授权主管执法机关有效收集电子证据，同时规定须遵守保密、隐私、人权、正当程序和其他法律保障措施。

71. 近年来，私人行为体越来越多地参与执法过程，特别是在跨境收集电子证据的情形中，同时发挥更加积极主动的作用，并越来越多地参与在相互冲突的权利和自由之间进行选择。在履行这些职责时，私人行为体可能在法律上或事实上被迫作为执法者和裁决者做出价值判断，而这一职能传统上属于公共机关。与此同时，法律框架要么缺乏，要么没有充分涵盖这一根本范式转变的后果，从而对相关机关、私人行为体和相关人员造成了损害。需要对私人行为体的新角色进行更广泛的审查和更全面的思考。这种思考是必要的，因为这种范式的转变将继续产生两类问题。首先，新的领域将越来越多地受到这种现象的影响。例如，在私营公司提供的公共执法中越来越多地使用人工智能技术，但这种机制不会予以充分解释，也无法接受公共决策所需的审查。其次，限制滥用权力可能性的一套复杂工具是面向公共部门设计的，但不适用于私人行为体，或可能不适合私人行为体发挥的作用。³⁷

72. 总之，在技术与隐私或其他人权似乎发生冲突时，需要采取平衡的办法来寻找解决方案。为避免将技术用作可能侵犯基本权利的“特洛伊木马”，必须持续监测技术发展并评估其影响。³⁸

73. 在这方面，需要承认遵守程序性保障措施对法院采信通过执法机关使用的特殊侦查手段（包括涉及使用现代技术的手段）获得的证据的重要性。在大多数司法管辖区，收集证据的过程要求严格遵守一些防止可能滥用权力的保障措施，包括对这些手段的使用进行司法监督或独立监督，以及遵守合法性、辅助性和相称性原则。这与国家的积极义务密切相关，即制定法律、条例和程序，以便确保法律的确定性、正当司法以及保护人权和公平审判标准。³⁹

³⁵ [A/CONF.234/11](#)，第 70 段；和 [A/HRC/27/37](#)，第 14 段。

³⁶ 见毒品和犯罪问题办公室，《网络有组织犯罪案件摘要》（2021 年，维也纳），第 1091 页；和 [E/CN.15/2022/6](#)，第 22 段。

³⁷ Stanisław Tosza，“作为执法者和裁决者的互联网服务提供商：私人行为体的公共角色”，《计算机法律与安全评论》，第 43 卷，第 105614 号（2021 年 11 月）。

³⁸ [A/CONF.234/11](#)，第 78 段。

³⁹ [CTOC/COP/WG.3/2020/3](#)，第 69 和 70 段。

五. 结论和建议

74. 工作组似宜建议打击有组织犯罪公约缔约方会议：

(a) 鼓励缔约国在适当情况下将《打击有组织犯罪公约》用作就《公约》及其各项议定书所涵盖的犯罪开展执法合作的法律依据；

(b) 鼓励缔约国为面向执法人员或从事执法合作的其他从业人员的培训活动提供便利，以便以有效和符合人权的方式利用其所掌握的现代技术；并请秘书处在资源允许的情况下制定和实施这一领域的技术援助活动；

(c) 鼓励缔约国交流执法合作领域的最佳做法和经验教训，特别是与实施《公约》第 27 条有关的最佳做法和经验教训；

(d) 鼓励各缔约国尽最大努力确保法律框架跟上技术发展的步伐，并使从业人员和主管机关配备和有权充分利用技术和创新工具，通过他们对此类技术和工具的使用，简化执法合作机制；

(e) 鼓励缔约国监测和了解恶意使用技术带来的风险，并推广为执法目的使用这些技术的道德标准。